

# **MECANISMOS DE GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL PARTIDO DE LA MATANZA**

INFORME FINAL

## **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

**DIRECTORA:**

Mag. Liliana N. Bonavita

**INVESTIGADORES MIEMBROS :**

Lic. Norma Isabel Pérez

Dra. Cristina B. Hernández

Febrero 2003

## ÍNDICE

	PÁG.
• <u>INTRODUCCIÓN:</u>	
1) Planteo del problema.	3
2) Plan de investigación.	7
• <u>PRIMERA PARTE:</u>	
Políticas ambientales aplicables a los problemas subyacentes:	11
1) Repercusión social de los problemas ambientales. 2) El medio ambiente a nivel global. 3) Los problemas ambientales en el Partido de La Matanza. 4) El problema ambiental: propuestas de acción. 5) Comprendiendo las políticas ambientales. 6) Factores de una política ambiental efectiva.	
• <u>SEGUNDA PARTE:</u>	
El régimen municipal argentino: distribución de competencias entre la Nación, las Provincias y los Municipios en materia ambiental:	31
1) Las competencias provinciales en materia de medio ambiente. 2) El deslinde de competencias en cuanto al poder de policía. 3) Principio de reserva a favor de las Provincias. 4) La delegación de competencias a la Nación. 5) Las facultades concurrentes. 6) El poder de policía ambiental antes de la reforma constitucional de 1994. 7) La cuestión después de la reforma constitucional de 1994. 8) Las normas medioambientales que pueden dictar las Provincias. 9) La posibilidad de dictar normas generales de protección. 10) Los límites al ejercicio del poder de policía medioambiental. 11) La razonabilidad como límite del poder de policía. 12) La prohibición de establecer aduanas interiores. 13) La no afectación del comercio	

interjurisdiccional. 14) La potestad de aplicar las normas sobre medio ambiente y sus límites. 15) El régimen municipal argentino.

Las competencias de la Provincia de Buenos Aires y las comunas en materia medioambiental: 69

- 1) La legislación ambiental de la Provincia de Buenos Aires.
- 2) Disposiciones constitucionales. 3) La Ley N° 11.723. 4) Impacto ambiental. 5) Contencioso-administrativo ambiental.
- 6) Realidad normativa ambiental.

El acceso a la información como presupuesto para la participación: 80

- 1) Caracterización general del derecho de acceso a la información ambiental. 2) Recepción en la Argentina. 3) Exigencias constitucionales sobre la información. 4) Participación comunitaria. 5) Información y participación en la evaluación de impacto ambiental. 6) La discusión pública de la EIA. 7) Las audiencias públicas y la EIA. 8) El sistema provincial de información ambiental.

A modo de síntesis: las cuestiones referidas a la problemática local. 93

• TERCERA PARTE:

- 1) La gestión ambiental desde el Estado. 2) La gestión ambiental intramuros. 95

• CONCLUSIONES 103

• BIBLIOGRAFÍA 105

- **INTRODUCCIÓN**

- 1. PLANTEO DEL PROBLEMA**

Las consecuencias de la degradación ambiental consistentes en la contaminación de los acuíferos debido a las descargas de los pozos ciegos; las consiguientes enfermedades por el consumo de agua contaminada; el inadecuado destino final de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos; las inundaciones; la radicación de un número importante de industrias sin previamente evaluar el impacto ambiental que provocarían, el crecimiento explosivo de las ciudades sin planificación urbana y los problemas que de ello se derivan, tales como los daños que provocan la necesidad de incrementar el transporte público y la pérdida de espacios verdes, son algunas de las principales preocupaciones ambientales.

De las conclusiones y hallazgos arribados en nuestra investigación precedente "El rol del estado y la participación ciudadana ante los problemas ecológicos" podemos afirmar que la contaminación y la no resolución de muchas problemáticas ambientales tienen que ver con diferentes grados de responsabilidad del estado, de las organizaciones no-gubernamentales, de las empresas y de los

vecinos en general. Son éstos últimos los que muchas veces asumen el cuidado del ambiente y, a su vez, se sienten responsables del deterioro de su hábitat.

Podemos afirmar que la reversión de los problemas ambientales es tarea de cada integrante del cuerpo social y de éste en su conjunto, organizadamente. Prueba del nivel de conciencia de ello es que la ciudadanía está exigiendo de sus representantes una gestión ambiental clara y definida que permita enfrentar en forma eficaz los problemas ambientales, y canales expeditos de participación en los diferentes ámbitos en los cuales la comunidad organizada pueda accionar.

La inacción de los estados en el tema ambiental dio como resultado la aparición de las organizaciones de la sociedad civil (ONG's). En varios países estas se encargan de la protección ambiental representando el sentimiento y las necesidades de una parte importante de la población. La función de éstas debería ser -entonces- la de controlar al estado y no reemplazarlo en su quehacer. Los estados, en cambio, deberían asumir su papel de administradores y protectores del capital natural de la sociedad .

La falta de adopción por parte del estado de políticas preventivas está íntimamente relacionada con el escaso conocimiento de la problemática ambiental para llevar a cabo una gestión adecuada.

La gestión ambiental es el conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, basándose en una información coordinada, multidisciplinaria y en la participación de los ciudadanos. Por esta razón es difícil para los espacios públicos y privados responsables de la gestión ambiental encontrar mecanismos que permitan compatibilizar todas las cuestiones y todas las conflictivas que el tema genera.

Por ello se está planteando un nuevo rol de la sociedad, de sus organizaciones intermedias y del estado; éste sería ayudar a definir localmente la aplicabilidad de un modelo de desarrollo sustentable donde lo ecológico y lo social constituyan dimensiones de una misma estrategia de planificación y las definiciones Políticas garanticen el acceso a los recursos naturales a toda la población, y su preservación para las generaciones futuras.

Una mayor preocupación por el problema ecológico genera presiones sobre el estado para que intervenga y promueva la creación de distintas regulaciones que en muchos casos pueden ser exageradamente restrictivas con el fin de satisfacer las demandas de la ciudadanía.

A raíz de estas aproximaciones enunciadas precedentemente, la finalidad de nuestra investigación es conocer cuáles son los mecanismos de gestión públicos y privados desarrollados, específicamente, en el Partido de La Matanza.

## 2 . PLAN DE INVESTIGACION

### Objetivo general

Identificar los mecanismos de gestión ambiental que pueden adoptar los diferentes actores sociales en el Partido de La Matanza.

### Objetivos específicos

- 1) Detectar los problemas ambientales que motivan y requieren la intervención de los diferentes actores sociales privados y públicos.
- 2) Definir los distintos roles y responsabilidades de los organismos de competencia nacional, provincial y municipal en relación a la gestión ambiental.
- 3) Conocer los diferentes modos de participación social ante los problemas ambientales frente a los organismos gubernamentales.
- 4) Describir los modos de remediación de los conflictos ambientales.



### Hipótesis

- 1) Los individuos y grupos al experimentar el deterioro de su calidad de vida reclaman la intervención de los organismos públicos.
- 2) La superposición de competencia estatales en temas ambientales dificulta la gestión ambiental y la resolución de los conflictos.
- 3) La escasa información y educación ambiental de los responsables de la toma de decisión impide articular estrategias de gestión adecuadas.
- 4) La falta de una sistematización de los datos aplicables a un diagnóstico regional y la falta de divulgación de los mismos constituyen un obstáculo para la adecuada gestión ambiental.

### Variables

Gestión ambiental - control de gestión - educación ambiental - sistema de información - mecanismos de acción - problema ambiental - diagnóstico ambiental - calidad de vida - responsabilidad pública .

### Palabras claves

Gestión - mecanismos - control - conflicto- participación - factores sociales.

### Metodología

Se trata de una investigación científica social de tipo básica que pretende comprender y describir los mecanismos de gestión de los organismos gubernamentales y la participación ciudadana ante la problemática ambiental. Para tal fin nuestra unidad de análisis estará constituida por el análisis de las competencias provinciales y municipales en materia ambiental y la participación de los distintos actores sociales involucrados en la problemática.

Finalmente es necesario indicar que este trabajo queda encuadrado dentro de las investigaciones descriptivas que medirá variables y además pretende determinar y analizar los demás fenómenos que inciden en la gestión ambiental.

### Etapas

#### Primera etapa

1.- Elaboración del marco teórico.

2.- Análisis de problemáticas ambientales que impulsan o requieren la intervención pública o privada.

Duración: 9 meses

Segunda etapa

1.- Procesamiento de la información, análisis y confrontación con el marco teórico.

Duración: 12 meses

Tercera etapa

1.- Redacción del informe final.

Duración: 3 meses

## PRIMERA PARTE

### POLÍTICAS AMBIENTALES APLICABLES A LOS PROBLEMAS SUBYACENTES.

#### 1. Repercusión social de los Problemas Ambientales.

Los problemas ambientales y la forma de gestionarlos han generado creciente interés y amplia repercusión en la sociedad, tanto en los sectores públicos como privados, y especialmente en las entidades intermedias de la sociedad civil.

En nuestro país, algunas de las manifestaciones más importantes de ese interés y repercusión son:

- La introducción de la temática ambiental en las constituciones provinciales y nacional; la sanción de leyes ambientales nacionales y provinciales, así como de ordenanzas municipales, tanto en lo que hace a normas generales del ambiente, como a la regulación de actividades productivas específicas y a evaluaciones de impacto ambiental de proyectos.
- La proliferación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de intereses ambientales, a veces

contrapuestos, como asociaciones vecinales, organizaciones ambientalistas no gubernamentales, y comisiones que funcionan en el ámbito de asociaciones empresarias creadas para analizar en forma específica la problemática ambiental desde ese punto de vista.

- Acciones de esas organizaciones, como las demandas de que se desplace una actividad considerada, correcta o incorrectamente, como contaminante.
- Los diversos ataques y defensas que sufren algunas actividades productivas por razones de su impacto ambiental, como los cultivos de organismos genéticamente modificados y la elaboración de alimentos a partir de ellos, con los potenciales riesgos al ambiente y a la salud, y la proliferación de antenas para telefonía celular, por el riesgo que significa el aumento de las radiaciones no ionizantes.
- Acciones legales entre particulares. Por ej., vecinos damnificados por la contaminación de una empresa, contra esa empresa; e incluso, contra la instalación de una actividad industrial visualizada como contaminante, por ej., la planta de coque de Shell en Dock Sud. Acciones legales de particulares contra el Estado. Por ej.,

demandas por inundaciones, por la contaminación con gas cianhídrico en la ciudad de Avellaneda, por el intento de instalación de la planta de residuos industriales en diversos puntos del Gran Buenos Aires. Del Estado contra particulares, por ejemplo de Municipios del AMBA contra la empresa contratista proveedora del servicio de agua potable, por la elevación de las napas.

- La proliferación de empresas que gestionan la certificación de calidad ambiental, a través de la norma ISO 14.001, y hacen marketing con ello.
- Las restricciones técnicas y para arancelarias ambientales en el comercio regional (MERCOSUR) e internacional.

## 2. El medio ambiente a nivel global.

El incremento de la importancia de la temática ambiental a nivel local y nacional, acompañó al que fue adquiriendo a nivel global.

Algunos de los síntomas emergentes más claros de esta importancia son las reuniones y acuerdos internacionales, aún en el caso en que se argumente que tuvieron un rol más declarativo y enunciativo que ejecutivo. Entre las

reuniones más significativas, se destacan la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (CNUMAD/92) (Junio de 1992, Río de Janeiro), y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, (El Cairo en Septiembre/94), y donde uno de los temas principales fué la capacidad de la tierra para sustentar población humana. Entre los acuerdos, se destacan los surgidos de la CNUMAD/92, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Agenda 21. El Convenio de Basilea sobre el Transporte Transfronterizo de Desechos Peligrosos; el Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono, y el Protocolo de Montreal referido a las Sustancias que Deterioran la Capa de Ozono (1987); el Convenio sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Flora y Fauna en Peligro de Extinción (CITES); el Convenio Marco de Las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Protocolo (anexo) al Tratado Antártico sobre Protección al Medio Ambiente; el Convenio sobre la Protección de los Humedales de interés Internacional; el Convenio Sobre Diversidad Biológica; entre tantos otros.

### 3. Los Problemas Ambientales en el Partido de La Matanza.

La situación ambiental en el partido de La Matanza en el contexto territorial del Área Metropolitana de Buenos Aires, es uno de los aspectos mas importantes de la crisis económica y social de la región.

Los problemas originados en la contaminación por el tratamiento inadecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos, de origen industrial, de los servicios de salud, y de origen domiciliario; especialmente la contaminación de los acuíferos con pozos ciegos; el aprovisionamiento de agua para consumo por una parte importante de la población a partir de esos mismos acuíferos contaminados; las enfermedades infectocontagiosas de origen hídrico consecuentes; la ocupación inadecuada del espacio; el deterioro del hábitat por las inundaciones provocadas por los desbordes de los acuíferos superficiales y por la elevación de las napas subterráneas; la decapitación del suelo agrícola para la producción de ladrillos; las tosqueras originadas por la construcción de autopistas y caminos; el deterioro de la calidad del ambiente urbano por los impactos provocados por el transporte, el ruido,



la contaminación visual, y los espacios verdes y el arbolado público escasos y deteriorados; así como la falta de aprovechamiento de algunos recursos, generan deterioro de la calidad de vida de la población involucrada, a la vez que pérdida de oportunidades de generación de ocupación y desarrollo que podría brindar la incorporación integrada del ambiente a los procesos sociales y productivos.

Los problemas ambientales tienen características que son propias, dado que cada uno, en general, tiene su origen en múltiples causas y producen múltiples consecuencias.

La necesidad de profesionales capacitados aparece en los sectores público, privado y de la sociedad civil, tanto para estudiar, analizar y prever los problemas ambientales, como para encontrar y aplicar las soluciones correspondientes.

Las relaciones de los problemas ambientales con sus causas y con las consecuencias que producen, están en la mayoría de los casos mediadas por el tiempo, por el espacio y por los procesos naturales y antropicos. Es decir, la causa de un problema ambiental puede estar en un lado, y la consecuencia en otro (mediación espacial), la causa se

puede generar en un momento determinado y la consecuencia en otro posterior, muchas veces con años décadas siglos y milenios de diferencia; y la causa puede desencadenar en un problema ambiental, luego de pasar por varios procesos, como por ejemplo, la relación entre el uso de combustibles fósiles y la generación del efecto invernadero. Además, adicionalmente a que los recursos naturales como el aire, el agua y los procesos ecológicos esenciales son proporcionalmente a su necesidad cada vez mas escasos, no reúnen las características de poder ser considerados un bien económico de mercado, dado la imposibilidad de asignarle un valor y un titular.

Estas características hacen que el mercado no pueda por sí mismo regular las relaciones de producción e intercambio de manera tal de contemplar la reproducción del ambiente y de los recursos en el contenidos.

El sector público nacional, provincial y local requieren, profesionales capacitados para la elaboración, aplicación y control de regulaciones que complementen las ineficiencias del mercado en la prevención del deterioro ambiental.

Es importante tener en cuenta que la generación de los problemas ambientales globales, como por ejemplo el efecto

invernadero, aunque impactan en el clima de todo el planeta, tienen su origen en las formas de realizar las actividades en el ámbito local, y que es allí donde es necesario promover una gestión adecuada para revertir las tendencias deteriorantes del ambiente.

El sector privado, juntamente con la obligación de cumplimentar con las normativas ambientales, se enfrenta con un aspecto nuevo de la competitividad, tanto a nivel nacional, como regional (MERCOSUR), e internacional, que es su relación con el entorno que le provee de bienes y servicios para su actividad productiva; además su relación con el medio ambiente es observada como una forma de responsabilidad social que afecta cada vez más su imagen ante el público consumidor. Estos factores, cada vez mas considerados como factores económicos, hacen que las corporaciones financieras internacionales, y por extensión las nacionales, condicionen el otorgamiento de los créditos a la aprobación de evaluaciones ambientales de los proyectos.

Las empresas están siendo obligadas a ser ambientalmente cada vez mas eficientes, optimizando el uso de los recursos

naturales renovables y no renovables e internalizando los costos ambientales de sus actividades productivas.

El sector de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, más correctamente denominadas organizaciones ambientalistas de la sociedad civil, requieren de la capacitación de sus integrantes para poder diferenciar mejor las actividades realmente riesgosas de las que no lo son, y de la manera adecuada de *gestionar la defensa los objetivos de la organización.*

Los problemas ambientales desarrollados bajo el título "Los problemas ambientales en el Partido de La Matanza" son en todos los casos padecidos por el sistema social del partido y en muchos casos tienen su causa en actividades desarrolladas localmente. Como se expresó también hay participación local en la generación de problemas ambientales regionales, como la contaminación del aire, del agua y la elevación de las napas y globales, como la generación del efecto invernadero y el deterioro de la capa de ozono.

Además, el partido de La Matanza padece de impactos ambientales directos e indirectos de actividades desarrolladas fuera de su jurisdicción como la

contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, los efectos del transporte y tratamiento de residuos de distinto origen, (domiciliarios, industriales, patogénicos), en forma autorizada o clandestina; las inundaciones por desbordes de los cursos superficiales o por la elevación de napas subterráneas.

La incorporación de las variables ambientales en la gestión pública del desarrollo en general, de las empresas en particular y el mejoramiento del conocimiento de gestión ambiental por parte de las asociaciones de la sociedad civil, permitirá el incremento de la calidad ambiental urbana y rural; se potenciará la generación de alternativas productivas de bienes y servicios como la producción primaria y secundaria de alimentos orgánicos, transportes menos contaminantes; programas de recuperación y reciclado de residuos, adecuación de los sistemas productivos de las empresas a las normas ambientales locales, nacionales, regionales y globales, aumentando su competitividad.

Este proceso permitirá un mayor crecimiento económico, la generación de ocupación en alternativas productivas que no

están siendo aprovechadas, así como el incremento de la calidad de vida en general.

Estas características problemáticas del ambiente y de las oportunidades de desarrollo que se pueden generar a partir de su gestión adecuada son extensibles a otros municipios del AMBA y de otros conglomerados de la Argentina y de otros países de América Latina.

#### 4. El problema ambiental: Propuestas de acción.

Frente al problema ambiental encontramos dos sectores interesados en resolverlo, uno, aquellos estudiosos sobre el tema que toman al problema como algo objetivo que utilizan como propuestas, estudios de investigación y estadísticas al respecto que, llevado a los ámbitos de poder, esperan ser aceptados en algún momento político-económico posible de ser resuelto.

El otro sector mucho más comprometido con el tema es el de aquellos individuos que padecen alguna problemática, que es vivida por estos individuos; los hechos que se desprenden de esas situaciones son referidos a su valoración y sus conclusiones son negativas, de reprobación y con gran malestar. Por ejemplo al estar en una situación de

contaminación, las personas se enfrentan con una parte de un problema mayor, que es el cuidado general del ambiente.

Dichos sectores se encuentran, muchas veces, exigiendo cambios políticos y científico-técnico-jurídicos, desde distintos lugares pero queriendo alcanzar un mismo fin, la concientización de que los problemas ambientales nos afectan a todos.

El tema ecológico es un corte transversal a la vida en sociedad porque implica introducirse también, en cuestiones inminentemente jurídicas y económicas, por ello dicho problema debe ser planteado, estructurado de manera que sea gubernamental y socialmente abordable. Se requiere de principios de acción voluntarios para lograr ecoeficiencia en los compromisos asumidos.

Las razones de productividad prevalecen sobre la dignidad del individuo, evaluadas desde los comportamientos contaminantes, y los intereses económicos se anteponen al bien común del conjunto de la sociedad.

"Mientras usted se queda en su casa mirando el "el gran hermano", está mirando la vida de otros, y mientras tanto al "gran hermano" real ya lo tiene instalado frente a su casa. Esta ahí en el predio, observando hasta dónde resiste

el pueblo. Y cuando golpee su puerta no será "el sodero de su vida" sino una multinacional que cambiará para siempre nuestra vida barrial. Entonces nosotros tendremos que pedirle permiso a ellos, para salir, para jugar, para respirar." Este párrafo reza en el ejemplar N° 5, del año 2, del periódico semanal PUERTO VERDE, de la Comisión Vecinal de Tres de Febrero.

Por ello, la participación de la ciudadanía frente a las problemáticas que la afectan, logrará una mayor preocupación por el ambiente, generando presiones sobre el estado para que intervenga y promueva la creación de distintas regulaciones que en muchos casos pueden parecer exageradamente restrictivas al momento de satisfacer las demandas.

La discusión pública de los temas ambientales incrementa la conciencia social y permite una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones en esta materia. Si bien la participación no es fácil de alcanzar, cuando se logra, los resultados que se obtienen efectivos.

En forma creciente ha comenzado a utilizarse la información como instrumento de regulación ambiental, los consumidores, de esta manera, reclaman bienes mas acordes con el cuidado



del medio ambiente. El carácter de los datos que se divulgan puede ser tanto negativos (divulgación de listas de empresas contaminantes), como positivos (divulgación de acciones voluntarias por parte de empresas para reducir la contaminación). Esto hace que las empresas se vean expuestas a la presión de los consumidores y de los grupos ambientalistas con lo cual adoptan voluntariamente actitudes de cuidado con el ambiente.

Este sistema sufre de algunos inconvenientes como el de la credibilidad de la información divulgada, lo cual está íntimamente relacionado con la calidad institucional del organismo encargado de hacerlo. Además, el estado pierde el control sobre el nivel de contaminación el cual dependerá de la conciencia ambiental que tengan los consumidores.

Frente a los problemas ambientales contemporáneos, aparte de las propuestas ya enunciadas como toma de conciencia y participación para el logro de cambios ecoeficientes, se mantiene siempre vigente la propuesta de educación sobre el tema para acompañar los procesos de transformación social y aportar los instrumentos para reproducir y difundir nuevas formas de pensamiento promoviendo nuevos comportamientos. Los distintos

organismos, que tienen en su competencia la responsabilidad de la educación y la capacitación, intentan a través de distintas acciones elaborar y ejecutar estrategias que contribuyen a la formación ambiental. Se tiene en cuenta que los medios de comunicación favorecen en gran medida la sensibilidad de la sociedad con respecto a los problemas ambientales, pero esto no alcanza pues la simple información que se transmite no logra una buena gestión ambiental. Es necesario profundizar la comprensión acerca de esta realidad desde sus aspectos biológicos, económicos, y socioculturales; establecer los fundamentos para reforzar una conciencia y ética medioambiental; fortalecer la capacidad científica y técnica que permita afrontar las problemáticas de mejoramiento y preservación del entorno, y revisar críticamente los esquemas de pensamiento que subyacen a los actuales modelos de desarrollo.

Es imprescindible la estimulación de los comportamientos responsables aunando esfuerzos para construir una nueva cultura donde todos los ciudadanos se integren en su entorno en calidad de miembros de una comunidad natural, y social y no como dominadores del ambiente.

El cambio conceptual y actitudinal de las instituciones y de las comunidades que en las últimas décadas se viene proponiendo es muy profundo y solo será posible mediante procesos, que encarados por los diferentes actores sociales, evolucionen gradualmente hasta producir un salto cualitativo.

La educación ambiental sirve para concebir de una determinada manera al mundo, sobre ella recae la difusión y el trabajo de reconocer los fenómenos de depredación del medio natural y los desequilibrios sociales que caracterizan la problemática ambiental contemporánea. Se espera, como resultado de la misma, encontrar las respuestas alternativas para acompañar los procesos de transformación social que habrán de realizarse si no se quiere poner en juego la supervivencia de la especie.

##### **5. Comprendiendo las Políticas ambientales.**

En el área de política ambiental la influencia de la ciencia ha estimulado el crecimiento de la preocupación social en todos los planos políticos, tanto a nivel nacional como internacional. Pero los avances de la ciencia y la política no se corresponden todavía con el progresivo

desgaste y degradación del ambiente que se está produciendo en casi todas partes bajo la creciente presión de los hombres, la demanda económica y las aplicaciones tecnológicas. Es necesaria una opción política para traducir los descubrimientos de las ciencias ambientales a Políticas viables. La información científica, incluso en su limitado estado actual, está lejos de ser plenamente utilizada en la sociedad contemporánea. A menos que la voluntad política y la racionalidad ecológica puedan provocar la transformación necesaria, no por tomarlo como un tema de moda, ni un hecho circunstancial, sino para lograr un futuro sostenible de gran calidad en lo referente al ambiente, y la mejor calidad de vida para los pueblos. Las Secretarías de Políticas Ambientales tienen como objetivo alentar y desarrollar medidas tendientes a mitigar el impacto ambiental que es propio de todo proceso de crecimiento económico y poblacional. Para ello es necesario contar con la colaboración de los que saben y han profundizado los temas, siguiendo la afirmación de Mario Bunge "para que una política sea eficaz y justa es necesario que quienes la elaboren se hagan asesorar por

expertos y ausculten las necesidades y aspiraciones de los interesados".

#### 6. Factores de una política ambiental efectiva.

En términos generales una política ambiental debería caracterizarse por ser integradora, realista y gradual, teniendo siempre presente que los desafíos que enfrentan los países, en particular, aquellos en desarrollo, son: a) buen uso de los recursos, b) crecimiento, c) Políticas sociales acordes, d) integración de niveles culturales y e) superar las peculiaridades institucionales y burocráticas. Consideremos también que en los países subdesarrollados, trabajar sobre Políticas ambientales no es prioritario, puesto que el ritmo de los problemas mas urgentes lo marca la economía, muy a pesar de la valoración que gobernantes y la sociedad en general le otorgan al ambiente.

Los problemas ambientales son reconocidos por todos, como así también los instrumentos para superarlos, sin embargo, el conjunto de recursos necesarios se enfrenta a una serie de restricciones, según el grado de severidad al momento de distribuirlos. Es difícil de definir cuales son las restricciones que enfrentan las economías para diseñar una

política ambiental; si bien la falta de voluntad política y social para conservar el ecosistema podría interpretarse como una restricción, muchas veces lo que tenemos en realidad es que el cuidado del ambiente no es objetivo de política. Creemos que, en general, a todos los países les interesa tener un ambiente mejor, en particular sería el caso de Argentina.

Constituye un caso atípico dentro de los países subdesarrollados. Posee una larga tradición de Políticas tendientes al cuidado del ambiente, fue el tercer país en América en contar con un área reservada, como son los parques nacionales que datan de 1903.

Concretamente, en un grado variable, toda política ambiental requiere la presencia de una institución pública capaz de establecer reglas de conductas para los contaminadores, monitorear la performance con respecto a las mismas y garantizar su cumplimiento. Todo esto tiene dificultades para concretarse en los países subdesarrollados, pues como explicábamos, antes se priorizan aspectos de crecimiento económico. También los organismos de regulación ambiental e instituciones complementarias (judiciales, legislativas y colectoras de

datos) son mucho mas débiles que en los países desarrollados. En este contexto con falta de recursos técnicos y financieros, encontramos una gran cantidad de pequeñas firmas difíciles de monitorear.

Debemos también mencionar -salvo casos aislados en algunos municipios- la escasa participación de la comunidad dentro de las Políticas ambientales. Un hecho ligado a esta dificultad es la falta de coordinación entre el estado, la comunidad y la escasa información destinada a orientar al ciudadano.

Podríamos concluir con algunos aspectos que se pueden tener en cuenta para la ecoeficiencia en nuestro país en materia de Políticas ambientales:

- Resolver problemas de coordinación interjurisdiccional.
- Mejorar la eficacia de los organismos de control de la contaminación.
- Fortalecer las instancias de información al consumidor y de participación ciudadana.
- Brindar mayor información sobre los resultados de los programas ambientales.

## SEGUNDA PARTE

### EL RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN, LAS PROVINCIAS Y LOS MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL

1. Las competencias provinciales en materia de medio ambiente.

La última década en la vida jurídica argentina ha traído nuevas realidades que exigieron la implementación de respuestas innovadoras. Dentro de esta problemática, cobra particular importancia es la facultad que detentan las provincias para reglamentar y ejercer el contralor dentro de su territorio de los establecimientos que pudieran causar daño al medio ambiente, en tanto dicha atribución se relaciona con la adecuada gestión del espacio público y privado.



autónomas, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas, conforme determinen las autoridades establecidas al efecto. Sin embargo, tal aserto no puede imponerse en forma absoluta, negando sin más el poder de policía a la Nación. Ello se opondría al propio art. 75 de la Constitución Nacional que reconoce, en cabeza de la Nación, una serie de potestades reglamentarias.

Es que la distribución de competencias en lo atinente al poder de policía no escapa a la problemática general de la distribución de poderes entre nación y provincias: así tendremos materias netamente locales, susceptibles de reglamentación provincial y otras que escapan a la reserva expresada en el art. 121 de la Constitución Nacional y que por tanto competen al gobierno federal. Y también existen aquellas, que por sus peculiaridades, quedarán encuadradas dentro de las facultades concurrentes de ambos órganos de poder.

### 3. Principio de reserva a favor de las provincias.

Desde los primeros tiempos de la vida republicana se reconoce "que es un principio de derecho constitucional que la policía de las provincias está a cargo de los gobiernos locales, entendiéndose incluido entre los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que, por consiguiente pueden dictar leyes y reglamentos con estos fines".

Este poder reglamentario provincial, originariamente sólo referido a la seguridad, salubridad y moralidad, abre paso a una concepción mucho más amplia del poder de policía a partir de la segunda década de este siglo, para luego de cierta evolución quedar definitivamente alineado a la concepción *broad and plenary* del derecho norteamericano.

Pero lo que aquí interesa es recalcar que, en principio, el poder de policía corresponde a cada provincia dentro de su territorio: se trata de una facultad que éstas se

reservaron al constituir la unión nacional.

Excepcionalmente, corresponderá el poder de policía a la Nación cuando ésta ejercite atribuciones que la Constitución le otorga expresa o implícitamente, o cuando el ejercicio de idénticas atribuciones por las provincias resulta incompatible con igual ejercicio por parte de la Nación.

Así, por ejemplo, se ha reconocido que pueden las provincias reglamentar los requisitos exigibles a los directores técnicos de establecimientos vitivinícolas que desarrollen actividades dentro de su territorio, que cuenten con facultades para reglar y limitar el ejercicio de las profesiones por causa de utilidad general, crear y organizar autoridades con jurisdicción para conocer de las cuestiones que refieren al trabajo, incluso aplicando penalidades. También en atención a la potestad de las provincias de legislar sobre policía, se les ha permitido

dictar normas sobre falta y contravenciones en la medida en que no se produzca conflicto con las leyes nacionales.

#### 4. La delegación de competencias a la Nación.

Cabe preguntarse ahora cuáles son los puntos o las materias del poder de policía que escapan al principio general de reserva, es decir, que han sido delegados a la Nación. No pretendemos enumerar aquí exhaustivamente cada una de las competencias cedidas por las provincias a la Nación; ello sería una tarea bien difícil, sobre todo si se tiene en cuenta que nuestro sistema constitucional admite la existencia de la llamada "delegación implícita" a favor de la Nación.

Así, se ha considerado que "escapan a la reserva del art. 104, Y por tanto, competen al gobierno federal... la policía de transportes (Fallos 199:326), la policía del trabajo (doctrina de Fallos, 156:20), la policía de las profesiones liberales (Fallos, 207: 159), etcétera". Tam-

bién se consideró que la industria ganadera cae bajo la regulación federal, por vincularse por su importancia, con fines federales de alta jerarquía.

En muchos de los casos que se dice escapan al principio de reserva, las facultades de que se trata no han sido delegadas a la Nación en forma exclusiva, sino que las provincias aún retienen la potestad de ejercerlas en forma concurrente.

#### 5. Las facultades concurrentes.

Existen materias, en que el poder de policía es compartido entre la Nación y las provincias. Así, ha dicho la Corte Suprema que "la facultad atribuida al Congreso para dictar normas generales relativas a las profesiones cuyo ejercicio es consecuencia de los títulos habilitantes otorgados por las universidades nacionales (Constitución Nacional, art. 67, inc. 16 actual 75, inc. 18), no puede considerarse exclusiva ni excluyente de la legislación nacional, en todo

cuanto se relaciona con el régimen de organización y control de las profesiones, que están comprendidas en las funciones de seguridad, higiene y salud pública, la retribución razonable y adecuada, la ética y aun la elevación en el nivel del ejercicio, todo lo cual es parte de las facultades reservadas a las provincias (Constitución Nacional, arts. 104 Y 106 actuales 121 y 123). Se trata de las denominadas facultades concurrentes que alguna Constitución Provincial ha establecido en forma expresa".

Nótese que en materia de poder de policía medioambiental, la propia Constitución Nacional admite la concurrencia entre Nación y Provincias: la Nación dicta los presupuestos generales, las provincias las normas complementarias. En consecuencia, junto con esta atribución fundamental del Congreso de la Nación, las legislaturas provinciales deben dictar las normas complementarias para hacer efectiva la protección constitucional adecuándola a las modalidades y particularidades de su territorio.

6. El poder de policía ambiental antes de la reforma constitucional de 1994.

Nuestra Ley Fundamental nada decía respecto del derecho a un ambiente sano y de la protección del medio ambiente, hasta su reforma del año 1994. Ello no significa que tal derecho no existía, sino únicamente que no figuraba como derecho expresamente reconocido en la Ley Fundamental.

Quienes se han ocupado del tema han considerado que el derecho de todo habitante a un ambiente sano y equilibrado se encontraba entre los tácitamente incluidos por el art. 33 de la Constitución Nacional, es decir, entre aquellos no enumerados pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Ahora bien, a qué autoridad le "correspondía la facultad de reglamentar y velar por la protección de tal derecho? El profesor Marienhoff sostuvo que en lo que se refiere a la distribución de competencias entre la Nación y las pro-

vincias en materia de medio ambiente, cobraba aplicación la denominada "cláusula de bienestar general" contenida en el inciso 16 del artículo 67 de la antigua numeración de la Constitución Nacional. Por lo tanto, se trataba de una facultad que podían ejercer la Nación y las provincias en forma concurrentes.

En suma, antes de 1994, las normas constitucionales establecían, o dejaban entrever, en punto a la distribución de competencias en materia medioambiental:

- que el dictado de normas era una facultad concurrente entre la Nación y las Provincias; y
- que la aplicación de tales normas correspondía a las provincias dentro de su ámbito territorial.

7. La cuestión después de la reforma constitucional de 1994.

La Constitución reformada en 1994 previó en su art. 41 que "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan



los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarias, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales".

Podría pensarse que esta norma establece un nuevo criterio en la materia, al asignar decididamente a la Nación la regulación de los presupuestos mínimos de protección.

¿Quedó en alguna medida cercenada con ello la potestad de las provincias para dictar normas en materia de protección del medio ambiente?

Quienes entienden que la distribución de competencias ha variado, consideran que "las provincias han renunciado así a importantes competencias originarias, reservándose exclusivamente las facultades necesarias para dictar las normas complementarias" de las que establezcan los requisitos mínimos de protección. Otros autores han opinado que "sin abandonar el principio de concurrencia, el constituyente lo ha modificado al tomar la decisión de promover una legislación uniforme en materia de mínimos de

protección. Esto significa que el régimen de concurrencia tiene ahora un límite constituido por la nueva competencia asignada a la Nación. Las provincias, al hacer uso de su competencia concurrente dictando las normas necesarias para complementar los mínimos de protección, deberán tener en cuenta el límite señalado".

En nuestra opinión, no ha habido una modificación sustancial en el reparto de competencias con la nueva cláusula constitucional. La alteración introducida es mínima, sino insignificante, ya que tal como era otrora, la facultad de dictar normas en materia ambiental sigue siendo concurrente. A pesar de que la Constitución Nacional antes no dijera expresamente que el Gobierno nacional podía dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, esta era una atribución que podríamos considerar implícita de tal esfera de poder. Es claro que desde el momento en que los conflictos medioambientales, o al menos algunos de ellos, sobrepasan

las fronteras provinciales, nos hallaríamos imbuidos en materias interjurisdiccionales, sobre las que detenta un poder reglamentario el Congreso de la Nación.

Interesa sí analizar. cuáles son los límites que las provincias tienen en el ejercicio de su potestad.

8. Las normas medioambientales que pueden dictar las provincias.

Disentimos con quienes apuntan que, dada la nueva redacción constitucional, las provincias han renunciado a su potestad de dictar normas que contengan presupuestos mínimos de protección. Esta afirmación, así considerada y sin matices que la suavicen, no tiene, a nuestro entender, apoyo en nuestro sistema normativo actual y puede derivar en consecuencias indeseables. Nos detendremos un poco en este punto.

9. La posibilidad de dictar normas generales de protección.

Demás está decir que pueden los estados locales dictar normas de aplicación, o normas complementarias de las generales que dicta la Nación. Ello lo reconoce en forma expresa la Constitución Nacional.

El problema radica más bien en si las provincias pueden dictar algo más que normas complementarias, o en todo caso, qué debe entenderse por tales "normas complementarias" en la Constitución. Nuestra tesis aquí, se basa en que las provincias están facultadas para sancionar todas las normas que entiendan adecuadas para la debida protección del medio ambiente, aun ante la inexistencia de normas nacionales, o de ser estas insuficientes para preservar el bien común que se intenta resguardar.

Esta convicción nos viene del análisis de diversos fundamentos, entre otros, porque las normas de protección del ambiente provinciales son preexistentes a la actual redacción de la Constitución Nacional, sumado a que no encontramos en esa Ley Fundamental, prohibición al legítimo

ejercicio de esta potestad local, por lo que conforme al principio general de reserva de los poderes en manos de las autoridades locales, no se advierte razón para cercenar tal facultad. No menos importante es que siendo los recursos naturales de propiedad de las provincias en cuyo territorio se encuentran, es lógico que sean ellas las autorizadas a reglamentar su cuidado y preservación; y que resultaría absurdo que si, como ocurre hoy día, la Nación omite el dictado de la ley general con los presupuestos mínimos, se impida a las provincias dictar las leyes necesarias para proteger al medio ambiente.

Sería sin duda recargar excesivamente este sencillo esbozo de la cuestión, si analizamos *in extenso* cada uno de estos argumentos. En los breves párrafos que siguen, se intentará explicar el porqué de la postura asumida.

Decía en primer lugar, que no se lee en la Constitución Nacional una veda, una prohibición expresa a que las provincias dicten normas que contengan presupuestos mínimos

de protección del medio ambiente. No mediando una exclusión expresa de la potestad normativa local -todo lo contrario, la propia Constitución reconoce la confluencia de ambas fuentes legisferantes en la integración de la legislación ambiental-, no parece adecuado tener por renunciada facultad alguna.

Recordamos una vez más que en caso de no haber una renuncia concreta, en honor al principio de reserva, no es admisible presumir que las provincias han querido desprenderse de facultad alguna. Una cosa es considerar que debe interpretarse que existen facultades que la Nación detenta, aun cuando expresamente no se enuncien en el texto constitucional, y otra diferente es pensar que, también en forma tácita, no sólo se ha efectuado tal delegación sino que se ha renunciado, por parte de las provincias, a su ejercicio. Tal pensamiento acarrearía la inutilidad absoluta de arto 126 de la Constitución. que prohíbe a las

provincias ejercer por sí aquellas facultades delegadas a la Nación, enumerándolas en su segunda parte.

Podría argumentarse que al establecerse en el art. 41, que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", debe interpretarse que es una facultad expresamente delegada y como tal, engarzando con el art. 126, no puede ser ejercida por las provincias. En nuestra opinión, se trata de una interpretación que desoye el principio general según el cual la renuncia a derechos o facultades, debe ser expresa y no tácita. A lo cual, debe agregarse que quedan pendientes de respuesta varios cuestionamientos: ¿qué ocurre con las normas provinciales previas a la reforma constitucional? ¿qué ocurre si la Nación como está en la realidad aconteciendo no sanciona una ley que contenga los requisitos mínimos de protección; ¿Qué deben quedar las provincias de brazos cruzados por no poder sino complementarias?

Adviértase que muchas provincias ya tenían dictadas disposiciones de protección del medio ambiente, incluso a nivel de constituciones locales, antes de 1994. No vemos razón alguna para quitar virtualidad que incluso en puntos en que la Constitución atribuyó potestades al Gobierno nacional. en forma exclusiva y excluyente de las provincias, admitió que las normas locales mantengan su vigencia hasta que la Nación dicte las suyas propias.

De hecho, algunas constituciones provinciales contenían normas de protección del medio ambiente, y se adjudicaban a sí mismas la facultad de defenderlo, de prevenir la contaminación y de sancionar las conductas contrarias il tales postulados.

Por otro lado, adviértase qué absurdo sería que las provincias no pudieran dictar normas de protección por sí, sino únicamente aguardar a que las autoridades nacionales dicten las que contengan los presupuestos mínimos para complementarias; actualmente navegaríamos en una enorme



laguna normativa desde hace varios años, ya que el Gobierno Nacional recién a fines del año pasado ha sancionado la ley con los presupuestos mínimos de protección en materia de medio ambiente.

Un aditamento importante es que existe una necesidad insoslayable de adaptar cualquier norma en materia de medio ambiente, a la realidad particular de la región. No tendría ningún sentido pretender aplicar idénticas normas en el norte argentino, que en el litoral, en la pampa o en la Patagonia.

Esto invita a reflexionar sobre el alcance de los "presupuestos mínimos de protección" y el alcance de las "normas necesarias para complementarlos". Evidentemente, lo mínimo debe ser muy genérico, casi diríamos muy programático y poco operativo, para poder ser de aplicación en todas las provincias. En otras palabras, las provincias tendrían una potestad reglamentaria muy amplia, para poder

complementar estos presupuestos, es decir, bajarlos a la realidad local.

En todo caso, lo que las provincias no podrían pretender es que los presupuestos mínimos establecidos en la ley nacional no sean de aplicación, que las exigencias de la ley local sean menores que la nacional. Pero para esto no era necesario que la Constitución le otorgue al Gobierno central la potestad de dictar los presupuestos mínimos; esta veda se deduce del hecho de que se trate de facultades concurrentes, conjugada con el principio piramidal de prevalencia de las leyes adoptado en el art. 31 de la Constitución Nacional.

También es útil recordar la ya asentada jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, que sentó las diferencias entre el dominio y la jurisdicción. Según esta postura, se entiende que las provincias a través de cláusulas como, entre otras, la del art. 75, inc. 30, han transferido a la

Nación la jurisdicción sobre ciertos ámbitos, mas no el dominio.

Invocando esta tesis, entendió la Corte que la Provincia de Buenos Aires debía indemnizar al Sr. Roberto Franck por los daños que un tronco clavado en el lecho del Río de la Plata le había inferido. El alto tribunal entendió que si bien se trataba de un curso de agua interprovincial y por ende sujeto a la jurisdicción federal, el curso de agua pertenecía al dominio público de la Provincia de Buenos Aires, quien era responsable de los daños generados. Pero si la Provincia responde por los daños que generan sus bienes, es cierto que también obtiene ventajas por los beneficios que devengados. Coherentemente con este argumento, la Corte reconoció, que aún tratándose de un cauce sujeto a reglamentación federal, la Gendarmería Nacional debía abonar un canon a la Provincia por el uso de una dársena en el Tigre.

De esta manera, advertimos que el dominio de los recursos naturales, aun cuando se trate de lugares sometidos a jurisdicción federal, tiene serias implicancias, que van desde la potestad de cobrar derechos de uso, y llegan al deber de manutención adecuada, en forma tal que no impliquen riesgos para la comunidad (caso contrario, se deben indemnizar los daños).

Así, se puede decir que la protección ambiental tiene una doble dimensión. Por un lado, garantista, en cuanto resguarda el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano; pero en el aspecto institucional, las provincias no han delegado su poder de policía originario sobre los recursos naturales, que como decíamos, dimana entre otras cosas de su dominio respecto de tales bienes.

Parece más que lógico concluir entonces, que pueden las Provincias disponer lo necesario para conservar adecuadamente sus recursos naturales, inclusive reglamentando la forma de su uso, los deberes de cuidado y

las sanciones y obligaciones de quienes dañen su medio ambiente.

Se ha afirmado postulando tal criterio, que "la referencia efectuada por la Constitución en el sentido de que las normas dictadas por la Nación no alteran "las jurisdicciones locales" parece destinada únicamente a reconocer tal como si se tratara de uno de los supuestos previstos en el anterior art. 67, inc. 11 de nuestra Constitución (actual 75, inc. 12) que las autoridades de aplicación de las normativas a dictarse y jueces intervinientes resultarán en su caso los provinciales". En realidad, aunque compartamos el postulado de fondo, creemos que no se trataría de una situación análoga a la que prevé el arto 75, inc. 12 de la Constitución Nacional, que se refiere al dictado de la legislación de fondo, que es una facultad exclusiva del Congreso de la Nación. En nuestro caso, se trata de una facultad concurrente (no exclusiva) entre la Nación y las Provincias, es decir, asimilable al

inc. 18 del art. 75, supuesto en el cual también le corresponde a las provincias el ejercicio del poder de policía.

Termino poniendo de resalto que recientemente la Corte opinó que "corresponde reconocer en las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de sus poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, la que si bien establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, "las que no pueden ser alteradas".

En síntesis, entendemos que nada ha cambiado. El reparto de competencias se mantiene tal como antes se encontraba. El

Gobierno Nacional puede dictar normas que contengan presupuestos mínimos de protección del medio ambiente; y las provincias también pueden dictar normas que complementen aquellas, es decir, que incorporen nuevos o mejores mecanismos de protección. Lo prohibido a las provincias, es atemperar los presupuestos mínimos establecidos en las normas nacionales.

#### 10. Los límites al ejercicio del poder de policía Medioambiental.

El primero de los límites a la potestad regulatoria de las provincias, ya lo hemos visto: no podrían atemperar los presupuestos mínimos de protección que la Nación establezca. Precisamente porque se trata de normas mínimas, de base; de ahí se puede regular hacia arriba, con una mayor exigencia.

Pero sin duda que existirán también otros límites, llamémosles, por contraponerlos al anterior, superiores.

Estos serán el tope de la potestad regulatoria y no deberían ser diferentes de los cauces que enmarcan al poder de policía en general. Por cierto que determinar con claridad estos límites, no resulta tarea sencilla, dada la permanente evolución del concepto. Sin embargo esbozaremos muy brevemente los siguientes límites genéricos.

#### 11. La razonabilidad como límite del poder de policía.

La Corte Suprema ha delineado desde hace tiempo la noción de "razonabilidad" como requisito de validez de los actos de cualquiera de los órganos de poder. La formulación más clásica de este requisito supone que las leyes son razonables cuando guardan una debida proporción entre los fines que persiguen y los medios que instrumentan para conseguirlos aunque la misma ha recibido serias críticas de algunos doctrinarios.

Así, intentando mejorar el criterio de razonabilidad expuesto por el alto tribunal se ha dicho que "la tarea de



la Corte al determinar si una ley o reglamento es razonable ... consiste básicamente en verificar si la Constitución tolera que esa porción del derecho constitucional por ella protegida, que ha sido eliminado por la ley o reglamento, puede efectivamente ser eliminado. Debe examinar cuáles han sido los fines reales, debe examinar la legitimidad de los mismos y debe establecer el nexo, la relación entre dichos fines y los medios escogidos.

Si recordamos que el poder de policía es aquella facultad del gobierno de reglamentar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución sin alterarlos, de acuerdo surge de la combinación entre los arts. 14 y 29 de nuestra Ley Fundamental, obtenemos de inmediato que el poder de policía provincial, en materia de medio ambiente, queda también sujeto, para ser legítimo, al control de razonabilidad.

12. La prohibición de establecer aduanas interiores.

Las provincias se han topado con un límite en el ejercicio de su poder de policía, cuando so pretexto del mismo, infringían normas constitucionales adoptando para sí facultades que no les correspondían, o directamente les habían sido vedadas.

Porque ha de tenerse en cuenta que siempre es "necesario vincular el ejercicio específico del poder de policía para reglamentar derechos con la atribución de facultades por la materia. Las fuentes más comunes son los arts. 67, inc. 16 y 107 de la Constitución Nacional actuales 75, inc. 18 y 125 pero otros in(s. del 67 también son relevantes. El poder de policía, por lo menos formalmente, nunca es fuente para ampliar las facultades de la autoridad provincial frente al poder nacional, ni al revés".

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de exponer el punto en la causa seguida por Acuña contra la Provincia de Santiago del Estero. El Alto tribunal reclacó la importancia de la prohibición de establecer aduanas

interiores y recordó que no es dado a las provincias utilizar sus facultades de modo tal que impidiesen la libre circulación de bienes.

### 13. La no afectación del comercio interjurisdiccional.

Al igual que en otros supuestos de concurrencia de facultades entre Nación y provincias, hallaremos una valla para el ejercicio de las competencias de las provincias, en el principio de no afectación del comercio interjurisdiccional.

La cláusula receptada en el inc. 13 del artículo 75 de la Constitución Nacional, otorgó al Congreso Nacional la potestad de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí. Si bien se ha interpretado con carácter amplio el término "comercio", comprendiendo tal acepción "además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por

telégrafo, u otro medio, de ideas, órdenes y convenios", esta amplitud no implica de suyo una negación al ejercicio de potestades propias de las provincias, sino que, para negar tal facultad a la provincia, se debe demostrar que su ejercicio "afecta" el comercio interjurisdiccional.

Tal criterio ha sido expuesto por nuestra Corte Suprema en oportunidad reciente, al afirmar que el poder de policía del estado provincial -sea cual fuere su amplitud- no puede entorpecer el ejercicio de las facultades delegadas al gobierno federal.

14. La potestad para aplicar las normas sobre medio ambiente y sus límites.

El texto constitucional reformado guarda silencio respecto a quién le corresponde aplicar las normas, sean nacionales o locales en materia de medio ambiente. Como principio general, sostenemos que la aplicación de las normas sobre

medio ambiente corresponde a las provincias respecto de establecimientos que se ubiquen dentro de su territorio.

Ello ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando sostuvo que "corresponde reconocer en las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de sus poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas".

La cuestión no parece ofrecer dificultad en la medida que se trata de empresas o establecimientos comunes ubicados en el territorio de una provincia, como puede ser cualquier

persona que ejerza en comercio dentro de tal provincia. Pero sin duda no faltarían empresas o establecimientos que pretendan recortar esta potestad local invocando estar sometidos a algún régimen de excepción, por ejemplo, a algún tipo de regulación federal específica para la materia, que tiene sus propias normas ambientales y los correspondientes entes nacionales de control. Interesante resulta analizar entonces si pueden las provincias reglamentar y aplicar las normas en materia medio ambiental respecto de establecimientos, empresas o personas que estén sujetos a un régimen normativo federal. A nuestro entender, la respuesta debe ser afirmativa.

Es precisamente aquí donde cobra especial relevancia la teoría de las facultades concurrentes entre Nación y provincias en materia medioambiental. Y es precisamente en estos casos en los que entrarían a jugar los límites que con tanto trabajo ha ido acuñando nuestra jurisprudencia, para el ejercicio de las facultades provinciales.

De esta manera, no se puede negar la facultad de la provincia de reglamentar y controlar el respeto al medio ambiente por parte de este tipo de empresas. Pero sí deberá cuidar la provincia de no excederse de los límites que encauzan su potestad. Tales límites, como más arriba estudiáramos, son los de razonabilidad, no afectación del comercio interjurisdiccional y la prohibición de establecer aduanas interiores. Dentro de estos límites, insistimos, es legítimo el ejercicio de guardiana del medio ambiente de las provincias sobre empresas sometidas a un régimen legal federal, sea mediante la sanción de normas de protección, como de la verificación de su cumplimiento y la imposición eventual de las sanciones que correspondan.

Sobre el punto ha sido clara la Corte Suprema de Justicia de la Nación al reconocer que aun tratándose de supuestos de comercio interjurisdiccional, las provincias conservan sobre él sus facultades impositivas, regulatorias, de poder

de policía y de contralor del ornato y salubridad, el adelanto y bienestar de su población.

Ello así, ya que si bien es cierto que el estado federal es competente para regular aspectos de las actividades interiores de provincias y municipios que sean susceptibles de menoscabar u obstaculizar el comercio interjurisdiccional, no lo es menos que la cláusula comercial no excluye por sí la facultad de los estados locales para reglar aspectos internos del comercio interjurisdiccional.

Otro típico ejemplo de establecimientos sometidos a un régimen federal lo constituyen los previstos en el artículo 75, inc. 30, de la Constitución Nacional, que otorga al Congreso federal la facultad de dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines de los establecimientos de utilidad nacional.

Este supuesto no ofrece mayor dificultad, desde que la misma norma constitucional prevé en su segunda parte que



"Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran con el cumplimiento de aquellos fines".

Es decir, que el poder de policía, inclusive en materia de medio ambiente también se mantiene en manos de la provincia respecto de estos establecimientos.

#### 15. El régimen municipal argentino.

En la Ley Suprema de la Nación se encuentran las bases constitucionales federales de los municipios. En la sanción originaria de 1853 se reconoció el régimen municipal en el art. 5 y además se efectuó una mención del Presidente de la Municipalidad de la Capital Federal, en la elección directa del Presidente y vicepresidente de la Nación, en el art. 81.

Las instituciones locales fueron establecidas por el artículo 5 que, entre las condiciones fijadas a las provincias para el goce y ejercicio de sus autonomías,

impuso la de "asegurar el régimen municipal". La frase no figuraba en el Proyecto de Alberdi y fue incorporado al texto constitucional por el convencional cordobés Juan del Campillo. Como en otros temas importantes, no hubo discusión alguna y se aprobó directamente. La inexistencia de debate originó -a lo largo del tiempo- distintas interpretaciones sobre el significado de la frase, tanto en la jurisprudencia, como en la legislación, que fueron conformando un régimen local cuyo rasgo predominante es la diversidad.

Sin embargo, existieron dos antecedentes de singular importancia para desentrañar el sentido de aquella normativa. En efecto, el Director Provisorio de la Confederación Argentina Justo José de Urquiza dictó el 2 de septiembre de 1852 un decreto de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires, que según Tomás Diego Bernard efectuó un claro resumen del problema municipal, lo definió como un instituto natural, señaló el error de la supresión del Cabildo y lo organizó como un verdadero poder o gobierno, sobre la base de la elección popular. El otro antecedente fue la ley del 6 de mayo de 1853, Orgánica Municipal para la ciudad de Buenos Aires, sancionada por la

misma Convención constituyente que nos diera la Constitución Nacional, actuando esta vez como congreso Nacional. La ley siguió los lineamientos del decreto antes citado y fue redactado precisamente por la misma Comisión Redactora de la Ley Suprema.

Con respecto a nuestra interpretación del artículo 5 consideramos:

- a) que los constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio, porque escribieron "asegurar" el régimen municipal en vez de "establecer" el mismo. Y asegurar es proteger algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo, para que se desarrolle y viva de acuerdo a su naturaleza.
- b) Que la Constitución impone un sistema democrático y electivo en el régimen municipal. En efecto, prestigiosa doctrina sostuvo la tesis de "la república representativa municipal", que significaba que por aplicación de los arts. 1° y 5° de la Constitución Nacional, los municipios deberían ser verdaderos gobiernos republicanos y representativos adecuados a sus finalidades urbanísticas.
- c) Qué régimen municipal también implica la instauración de un poder público. Ello resulta de los precedentes

analizados, del pensamiento alberdiano y de la legislación posterior. En consecuencia siempre se reconoció al municipio facultades impositivas y de poder de policía y el consiguiente imperium. Por eso el municipio es un tercer orden de gobierno en la federación argentina.

d) Que régimen municipal significa establecimiento de gobiernos locales. Además de las anteriores consideraciones, debemos agregar las que surgen del análisis de los términos utilizados por el constituyente. En tal sentido, además de "asegurar", la palabra "régimen" es una voz de origen latina que importa "lo perteneciente o relativo al municipio". Así las cosas, el legislador constituyente sostuvo la politicidad de la institución local pues consagró auténticos gobiernos.

e) que en este artículo reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal. Esta cuestión es esencial entonces para definir la naturaleza jurídica de la institución municipal, con todas las consecuencias legales, Políticas e institucionales que de ello se derivan.

Dicha autonomía puede ser de dos tipos: plena, que es cuando comprende los cuatro aspectos que integran la autonomía (institucional, político, administrativo y

financiero), y semiplena o relativa (cuando alcanza a los aspectos político, administrativo y financiero).

El aspecto institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. El aspecto político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal. El aspecto administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencias de autoridad de otro orden de gobierno. El aspecto financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión e las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.

Todas estas consideraciones sientan en principio las bases para la independencia de los municipios de los gobiernos provinciales, aún cuando a lo largo de nuestra historia el debate ha sido diferente.

LAS COMPETENCIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LAS  
COMUNAS MUNICIPALES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.

## 1. La legislación ambiental de la provincia de Buenos Aires.

El constante deterioro de la calidad del medio no se debe a la ausencia de reglamentación, (por el contrario, la proliferación de normas acarrea severos problemas en términos de superposición de competencias) sino al fracaso de las políticas de contralor. No ha fallado la normativa sino la gestión ambiental. Las autoridades provinciales parecen haberlo comprendido e intentan jerarquizar al organismo encargado del poder de policía ambiental, elevándolo desde la categoría de Dirección provincial a la de Secretaría directamente dependiente del gobernador, equivalente al rango ministerial.

En efecto, la ley 11.469 creó el Instituto Provincial del Medio Ambiente, atribuyéndole las funciones de la Dirección Provincial de Saneamiento. Dos años más tarde, la ley 11.723 asignó las competencias de aquel instituto a la Secretaría de Política Ambiental.

## 2. Disposiciones constitucionales.

La nueva Constitución Provincial de Buenos Aires establece en su artículo 28:

"Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras.

"La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.

"En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radioactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

"Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.

"Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo".

Cabe resaltar que junto al derecho-deber de los particulares se coloca en cabeza del Estado la responsabilidad de preservar y recuperar los recursos ambientales, estableciendo su aprovechamiento racional". Queda así reproducida la idea del "desarrollo sustentable" contenida en la Constitución Nacional como derivación de lo acordado en la Cumbre de Río de Janeiro de 1994.

El desarrollo industrial de la provincia de Buenos Aires, potenciado frente a la reactivación del Puerto de La Plata (con su zona franca) no debe detenerse si se desea reducir el dramático índice de desempleo que nos afecta. Eso no significa consentir la definitiva degradación del agua y de la atmósfera dónde los establecimientos industriales vuelcan sus efluentes. El control de aptitud ambiental



establecido en la ley 11.459 y su decreto reglamentario 1741/96 debe efectuarse con rigor pero, simultáneamente, con razonabilidad. Toda industria contamina en mayor o en menor medida, la sabiduría del administrador pasa por conciliar niveles tolerables de deterioro ambiental con la necesidad de pleno empleo y evolución económica. Congelar nuestro incipiente desarrollo industrial inmolándolo en el altar de la ecología resultaría tan suicida como dar piedra libre a los empresarios para que continúen, infectando el aire y el agua. Como siempre, la búsqueda de un delicado equilibrio es la tarea que debe desvelar a las autoridades competentes.

### 3. La ley 11.723.

Con expresa referencia al transcrito artículo 28 de la Constitución local, la ley 11.723 tiene por objeto "la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en el sentido más amplio de, asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica" (artículo 1).

Se trata de una ley marco que apunta a tales ambiciosos postulados mediante ochenta artículos y un "anexo" denominado "glosario" que define una veintena de términos usuales en la cuestión ambiental (ambiente, bioma, contaminación, ecosistema, impacto ambiental, fenología, etc.). Las denominaciones de los capítulos de la ley resultan demostrativas del amplio espectro temático que abarca "derechos y deberes de los habitantes", "política ambiental", "planeamiento y ordenamiento ambiental", "medidas de protección de áreas naturales", "impacto ambiental" "normas técnicas ambientales", "sistema provincial de información ambiental", "educación y medios de comunicación", "sanciones administrativas", "defensa jurisdiccional", "residuos", "organismos de aplicación" y "disposiciones especiales", dedicadas a los recursos ambientales.

#### 4. Impacto ambiental.

Existen antecedentes relativos a la facultad estatal de realizar el control del impacto ambiental en materia de grandes obras, y ya en el año 1977 se había señalado que "los organismos de la Administración Pública, al proyectar

cualquier obra, acción o medida capaz de incidir directa o indirectamente en el ambiente, deberán considerar su factibilidad ambiental" (Proyecto de Ley Básica de Ordenamiento Ambiental de la Nación). Como un reflejo de las disputas de intereses y los conflictos de competencia, la ley 24.197 de evaluación del impacto ambiental en proyectos de grandes obras públicas, sancionada en mayo de 1993, resultó vetada por el PEN. mediante, Decreto 1096/930. En el año 1982, la provincia de Buenos Aires tuvo en tratamiento un proyecto de Ley de prevención, conservación y recuperación del medio ambiente, contemplando que "todas las grandes obras de ingeniería que se ejecuten por el Estado o los particulares en territorio provincial deberán prever en sus respectivos proyectos el estudio de impacto ambiental de las mismas, sin el cual no se dará autorización para su ejecución".

Finalmente, la ley 11459 del año 1993, impone a todas las industrias contar con un certificado de aptitud ambiental, el que será otorgado previa evaluación ambiental y de impacto en la salud, seguridad y bienes del personal y población circundante (art7).

La ley 11.723 establece que todo emprendimiento que implique acciones u obras que puedan llegar a producir efectos negativos sobre el medio deberá contar con una evaluación de impacto ambiental previa (artículos 5 inciso b) y 10 a 24). Con esa finalidad por decreto 363/96 se ha creado la Dirección de Evaluación de impacto ambiental en el ámbito de la Secretaría de Política Ambiental.

Se trata, en definitiva, del ejercicio pleno del poder de policía ambiental, orientado a defender la calidad de vida de la población. Mientras la policía de salubridad apunta al cuidado de la salud, previniendo enfermedades cualquiera sea el factor desencadenante, la función de policía del medio ambiente se orienta hacia la restricción de los derechos individuales para cuidar aspectos que van más allá de la ausencia de enfermedades, tales como el uso adecuado del espacio, el respeto al descanso, el disfrute del paisaje y la pureza de los recursos ambientales.

##### 5. Contencioso administrativo ambiental.

El principio de irrenunciabilidad de la competencia impone a la Administración ejercer debidamente la función de

policía que le ha asignado el legislador en cumplimiento del mandato constitucional. Si las autoridades competentes fueran remisas en el ejercicio de sus funciones o el Estado, de cualquier manera, dañara o colocara en peligro al entorno, la ley 11.723 faculta a los particulares para reclamar la situación ante el juez en lo contencioso administrativo (actualmente la Superior Corte Bs. As.)

Los arts 34 y 35 de la ley disponen:

"Cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o a los recursos naturales ubicados en el territorio, cualquier habitante de la provincia podrá acudir ante la dependencia que hubiere actuado u omitido actuar a fin de solicitar se deje sin efecto el acto y/o activar los mecanismos fiscalizadores pertinentes".

"Cuando la decisión administrativa definitiva resulte contraria a lo peticionado, el afectado, el Defensor del Pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente, quedarán habilitadas para acudir ante la justicia con competencia en lo contencioso administrativo que dictaminará sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada".

De esta manera, previo reclamo administrativo infructuoso, se podrá accionar judicialmente contra la provincia de Buenos Aires, sus municipalidades y entidades autárquicas debido a sus acciones u omisiones perjudiciales para el entorno.

El sujeto que efectúa el reclamo administrativo debe ser el mismo que acude a la justicia y cabe atribuir a una deficiente técnica legislativa la circunstancia de que en un primer momento se legitime a "cualquier habitante" para luego aludirse al afectado. Toda persona que efectúe el reclamo administrativo debe considerarse afectada por el rechazo en esa sede y entenderse legitimada para demandar ante los jueces. Este criterio amplio correlaciona con el nuevo artículo 15 de la Constitución bonaerense que asegura el "acceso irrestricto a la justicia".

#### 6. Realidad normativa ambiental.

En este punto haremos referencia conceptual al marco jurídico que resulta de aplicación, con especial referencia a las municipalidades.

La ley 11.459, antes aludida, establece que los Municipios actuarán para entregar certificados de aptitud ambiental

previa evaluación; en función de las diferentes categorías en que se subdividen los establecimientos industriales.

Podrá delegarse en los Municipios la aplicación y ejecución de las sanciones emergentes de la norma como así también otras funciones operativas previstas en ese cuerpo legal.

Por su parte, la ley 11.723 dispone que les compete junto al Poder Ejecutivo Provincial el garantizar en la ejecución de sus políticas de gobierno la observación de los derechos que por la norma se reconocen. Existe una carga para suministrar la información que se posea y que sea útil a la realización de las evaluaciones de impacto ambiental que marca la ley de las cuales deberá llevarse un registro y concretar su publicidad. Verificarán las declaraciones de impacto ejercidas en su jurisdicción como así también llevar un registro de profesionales habilitados para las EIA.

Asimismo participarán en programas de difusión de la temática ambiental. Se les delega potestades normativas que no contradigan los límites regulatorios de la ley.

La ley de residuos patogénicos 11.347 prevé que el órgano de aplicación en la materia podrá celebrar convenios con organismos municipales en orden a los distintos aspectos

previstos en ella; en tanto la ley 11.720 establece que participen activamente en orden a la instalación de plantas de almacenamiento transitorio. El Poder Ejecutivo Provincial como autoridad de aplicación está facultado para delegar y/o coordinar con los Municipios lo relativo a distintos aspectos de la norma con especial referencia a las circulaciones y áreas de transferencias de los residuos especiales.

Finalmente, la ley 11.737 en punto a las competencias administrativas para la materia ambiental sustituye al Instituto Provincial del Medio Ambiente por la Secretaría de Política Ambiental -tal lo indicado en el inicio del punto- entre cuyos objetivos figura la descentralización de las políticas específicas sectoriales para con los municipios de las provincias.

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO PRESUPUESTO PARA LA PARTICIPACIÓN

1. Caracterización general del derecho de acceso a la información ambiental.



La Declaración de Río de 1992 proclamó que "los asuntos ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos afectados... A nivel nacional, cada individuo debe tener acceso a la información concerniente al ambiente que esté en poder de las autoridades públicas... y la oportunidad de participar en los procesos de decisión.

Los Estados deberán facilitar y alentar la participación pública poniendo a disposición de manera amplia la información con que cuentan.

En el Cuarto Programa Ambiental 1987-1992 de la Comunidad Europea se recomendaba la elaboración de "procedimientos para que el público tenga mayor acceso a la información que las autoridades responsables del medio ambiente tienen en su poder..

A partir de la propuesta, contenida en el Cuarto Programa el 7/6/90 se aprobó la Directiva 0/313 sobre Derecho a la Información Ambiental ejercitable por los ciudadanos frente al Estado, sin perjuicio de que también comprende la adopción por parte de éste de medidas de difusión respecto de la situación ambiental, p. ej., a través de la publicación de informes descriptivos periódicos.

En EE.UU., entre otras disposiciones, cabe recordar" la legislación conocida como *Emergency Planning and Community' Right to Know Act* de 18, que impone deberes de información a la administración y a la industria.

## 2. Recepción en la Argentina.

Como sabemos, el nuevo art.41 CN obliga a las autoridades a proveer a la información ambiental.

Pueden citarse diversas normas, algunas anteriores a la reforma constitucional" que muestran la recepción del derecho a la información ambiental.

La ley de Residuos Peligrosos ordena como uno de los cometidos de la autoridad de aplicación, el de "crear un sistema de información de libre acceso a la población, y con el objeto de hacer públicas las medidas que se implementen..." (art. 60 inc. f).

Con posterioridad a la reforma de la Constitución se sancionó la ley 24.585 que incorporó al Código de Minería un Título Complementario destinado a la protección ambiental para la actividad minera que prevé en su art. 23 que la autoridad de aplicación está obligada a proporcionar

información a quien la solicite, respecto de la aplicación de las disposiciones del mencionado Título.

En el orden provincial, valga como ejemplo la importante ley ambiental general sancionada por la Provincia de Mendoza bajo el n°5961 con anterioridad a la reforma de la Const. Nac., que recoge en diferentes puntos de su articulado los principios que venimos comentando. Así, declara de interés provincial la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente (art. 3, inc. d).

En su art. 28 el nuevo texto provincial introduce la dimensión ambiental continuando la orientación trazada en el art, 41 CN.

La norma impone a las autoridades provinciales, entre otros deberes en materia ambiental, el de garantizar el derecho a solicitar y recibir Información adecuada y a participar en la defensa del ambiente y de los recursos naturales y culturales.

El deber impuesto a las autoridades de garantizar el acceso a la información en materia de ambiente puede resultar operativo: esto es, de cumplimiento exigible.

### 3. Exigencias constitucionales sobre la información.

La ley marco, tras disponer que el Estado Provincial garantiza a todos sus habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano, prevé el derecho a la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado.

Las legislaciones Nacional y Provincial nos proveen de pautas para interpretar el alcance de la garantía que en materia de información, consagra la ley.

Así, creemos que la información debe reunir, al menos, las características de ser "adecuada" y "veraz". El primer rasgo surge del arto 28 Const. Bs. As., mientras que el segundo surge de extender al caso de la información ambiental las exigencias que tanto la Constitución Nacional como la Constitución Provincial imponen en materia de información a los consumidores y usuarios de bienes y servicios (arts. 42. y 38, respectivamente).

No se satisface el mandato constitucional con un mero ritualismo, con la provisión de información sólo superficialmente "adecuada y suficiente".

Por ejemplo, no será adecuada la información que por su desorganización resulte inútil.

Por otra parte un gran volumen no indica por sí solo suficiencia ni veracidad. Más aún, un gran volumen acompañado por una metodología aviesa de exposición u organización, podría servir para ocultar o "enterrar" en él aquella información cuyo conocimiento por el interesado se teme.

#### 4. Participación comunitaria.

Desde otro ángulo, la efectiva vigencia del derecho a la información ambiental es condición esencial para la posibilidad de auténtica participación de la comunidad.

En ese sentido, el art. 28 Const. Prov. impone a las autoridades el deber de garantizar el derecho de la comunidad a participar en la defensa del ambiente; de los recursos naturales y culturales".

La ley 11.723 por su parte, garantiza a todos los habitantes de la provincia, el derecho "a participar de los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos" naturales y protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente, en general, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación" (art. inc. c).

La ley marco consagra en el título 111 ("Disposiciones Especiales") previsiones específicas que regulan la participación comunitaria en lo concerniente a las políticas relativas, a los recursos agua y suelo.

Prieur señala que el derecho a la información está estrechamente ligado a la participación como instrumento destinado a aumentar la eficacia de la política ambiental y es su corolario.

#### 5. Información y participación en la evaluación de impacto ambiental.

El derecho a la información y a la participación comunitaria convergen en torno a una de las instituciones centrales de la ley 11.723: la Evaluación de Impacto Ambiental.

Recordemos que la Const. Prov. establece que las autoridades deberán "controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema" (art. 28).

En esa senda, la ley marco consagra como uno de los "Instrumentos de Política Ambiental la evaluación de impacto ambiental de algunos proyectos que produzcan o sean

susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia (art.10).

Los principios de la EIA del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente contemplan, entre otros requisitos mínimos del proceso los siguientes: a) Antes de adoptar una decisión respecto de un proyecto, se debe proveer a la comunidad, a los especialistas, a los grupos interesados y a la autoridad gubernamental competente la oportunidad de formular comentarios; y b) La decisión sólo puede ser adoptada una vez transcurrido un plazo adecuado.

Con ese objetivo la ley requiere: que los titulares de los proyectos alcanzados presenten una evaluación de impacto ambiental (E.I.A.), de acuerdo con las disposiciones que determine la autoridad de aplicación; y que con carácter previo a la resolución administrativa que corresponda adoptar para la realización y/o autorización de las obras o actividades en cuestión se dé intervención a la autoridad ambiental, a fin de que expida la Declaración de Impacto Ambiental.

El derecho a la información ambiental se articula dentro: de ese procedimiento con las siguientes modalidades básicas:

- La autoridad ambiental debe poner a disposición del titular del proyecto todo informe o documentación que obre en su poder que pueda resultar útil para realizar o perfeccionar la EIA; (artículo 14).
- La ley -recogiendo directivas del Derecho Comparado-, exige que la EIA incluya un documento que resuma las conclusiones finales "redactadas en forma sencilla".
- La autoridad ambiental deberá publicar el listado de las EIA presentadas (art. 17).
- Los habitantes de la Provincia podrán solicitar las EIA presentadas, y todos los interesados en dar opinión, sobre el impacto ambiental de un proyecto sometido a E.I.A podrán formular sus observaciones ante la autoridad ambiental (art. 1).
- La autoridad ambiental deberá responder esas observaciones antes de emitir la DIA (art. 1).
- La autoridad ambiental deberá publicar el contenido de las DIA (art.17) y remitir una copia al Sistema Provincial de Información Ambiental que crea la ley (art. 21).

#### 6. La discusión pública de la E.I.A.



Un juez norteamericano sostuvo que un importante objetivo del sistema de discusión pública de las E.I.A. es permitir a los opositores de un determinado proyecto "desahogarse", dándoles -además- la sensación de que sus objeciones han sido consideradas.

Es, sin duda, una concepción limitada. Como vimos, la ley 11.723 prevé que la autoridad debe responder las: "observaciones fundadas" que formulen los interesados. En este punto, surge la cuestión acerca del alcance del proceso de discusión y debate de la EIA a la luz de la nueva norma. ¿Deberá la autoridad de aplicación recibir cualquier ponencia u observación? ¿Qué quiere decir la ley cuando expresa que la autoridad debe responder a las observaciones "fundadas"?

La Corte Suprema de los EE.UU. señaló dos ideas importantes para ayudar a deslindar la cuestión. La primera es que los "procedimientos administrativos no deben transformarse, en un juego o en un foro para practicar un obstruccionismo injustificado, haciendo referencia oscura y críptica a temas que se alega que "deberían" ser tenidos en cuenta por la autoridad".

La segunda es que la autoridad sólo está obligada a atender a los comentarios del público, cuando son "suficientemente significativos, como para superar el umbral del requisito de sustancialidad", agregando que "no es suficiente con que simplemente se limiten a manifestar que se habría cometido un error, sino que deben mostrar cómo el error podría tener trascendencia en el resultado".

Por nuestra parte, creemos que si la observación no es fútil, la autoridad debe hacerse cargo de ella, incorporándola al proceso de formación de la decisión administrativa.

Ello no significa, por supuesto, que la autoridad esté obligada a plegarse a las observaciones, cualquiera sea su mérito. Si está obligada a darles consideración sustancial, no meramente formal.

#### **7. Las audiencias públicas y la E.I.A.**

Otro mecanismo de participación comunitaria es el de las audiencias públicas, que el art. 18 ley 11.723 prevé en el proceso que conduce a la emisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental.

La norma faculta a la autoridad de aplicación que debe emitir la D.I.A. a convocar a audiencia pública para recibir las observaciones de los interesados en dar opinión sobre el impacto ambiental del proyecto.

Debe advertirse que los interesados podrán formular sus observaciones y la autoridad deberá responderlas, en los términos que arriba analizamos, aunque no convoque a audiencia pública.

#### 8: El sistema provincial de información ambiental.

Uno de los aspectos más importantes de la ley en examen en lo que hace al derecho a la Información ambiental es la creación del denominado Sistema Provincial de Información Ambiental (SPIA) (arts. 2/28 y concordantes).

El SPIA constituye, en la economía de la ley, uno de los "Instrumentos de la Política Ambiental". La responsabilidad del instrumento le corresponde al Poder Ejecutivo Provincial.

El SPIA deberá reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, y constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que lo solicite (art.

27). Se organizará y mantendrá actualizado con datos físicos, económicos, sociales, legales y todos aquéllos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general (art. 28).

Las entidades oficiales, quedan obligadas a suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales y de las declaraciones de impacto ambiental (DIA) emitidas por la autoridad competente.

Si bien la idea del SPIA es un banco centralizado, también dispone el art. 21, segunda parte, que la repartición en que fue emitida la DIA debe ponerla a disposición de cualquier habitante de la provincia de Buenos Aires que quiera consultarla.

En cuanto a la incorporación al SPIA de las DIA emitidas por la autoridad ambiental, observamos que ya antes de la ley marco, el régimen de radicación industrial de la ley 11.459 previó la creación de un Registro Especial de los Certificados de Aptitud Ambiental (C.A.A.) que expidiera la autoridad de aplicación competente.

Por otra parte, diversas disposiciones de la ley marco configuran una loable política de relevamiento del ambiente y recursos naturales provinciales.

A MODO DE SÍNTESIS: LAS CUESTIONES REFERIDAS A LA PROBLEMÁTICA LOCAL.

En nuestro país la extensión del territorio en función de su escasa población, permitió y seguirá permitiendo por algunos años más, una conducta ciudadana desaprensiva con el medio ambiente que todo lo ha tolerado por su abundancia y capacidad de reciclado natural. Empero ello ha impedido la formación de una cultura proteccionista dado que es más fácil depredar que conservar, máxime cuando hay mucho para gastar aún.

Aún así las leyes referidas obligarán a redefinir estas circunstancias, lo cual en los últimos tiempos se ve robustecido por la tímida presencia de áreas gubernamentales específicas y la más delicada acción de los conservacionistas y las ONG.

La idea de gestión supone una conducta de administración, de utilización de los recursos existentes para algún fin determinado.

Llevando esto a la operatividad en materia ambiental, por su vastedad e implicancias, tenemos que comenzar a pensar en los siguientes rubros, conceptos, ideas deberes o como se los quiera llamar, sin que la enunciación puede presuponer una estricta primacía o un carácter taxativo, atenta la interdependencia y necesario equilibrio del conjunto:

a) Estrategias; b) Planificación; c) Procedimientos; d) Pautas; e) Controles; f) Estudios de Impacto Ambiental; g) Información; h) Participación pública y privada; i) Educación; j) Incentivos; k) Legitimación; l) Organización institucional adecuada; m) Revalorización de la tradición y conocimientos ancestrales de la relación del hombre con el medio.

Y en este punto, puesto en acción, debe ser administrado, gestionado con inteligencia y equilibrio para poder obtener un desarrollo sustentable.

## TERCERA PARTE

### GESTION AMBIENTAL PUBLICA Y PRIVADA

#### 1.- La gestión ambiental desde el estado.

A partir de la década del 70 comenzó a delinearse la institucionalización de la temática ambiental, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Recién en el año 1973, a nivel nacional, comenzaron a crearse los organismos especializados en gestión ambiental, a instancias de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente de la Naciones Unidas, realizada en Estocolmo en el año 1972.

Anteriormente, las cuestiones ambientales eran atendidas por diferentes organismos y con diversos enfoques. Por ejemplo, la gestión ambiental del ordenamiento urbano se atendía desde oficinas de planificación física; la gestión de la infraestructura básica desde oficinas de ingeniería sanitaria o higiene pública; la gestión de la conservación del patrimonio natural desde la Administración de Parques Nacionales y la gestión de los restantes recursos naturales desde una óptica productivista situada en los organismos

específicos (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Secretaría de Recursos Hídricos). La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SERNAH) creada en el año 1973 e incluida como Secretaría de estado en el ámbito del Ministerio de Economía, fue el primer organismo que representó el perfil institucional de la Administración Nacional desde el punto de vista de la temática ambiental. En la década del noventa se realiza un profundo cambio en el rol del estado dentro del contexto socio-económico. A partir de la crisis del modelo estado céntrico, se replanteó un accionar tendiente a desempeñar las funciones esenciales de contralor, al tiempo que se incorporó la necesidad de abordar la responsabilidad por la gestión ambiental.

Desde la óptica estatal existen dos aspectos diferenciados de la gestión ambiental. Ambos enfrentan desafíos considerables para poder lograr éxitos firmes en la aplicación de las Políticas de gestión ambiental pública.

El primer aspecto, se refiere a la gestión ambiental desde el estado hacia la sociedad, hacia el universo de actores sociales regulados a partir de las facultades o potestades de policía inherentes a la función estatal. El desafío



fundamental surge de la necesidad de crear y administrar los regímenes regulatorios ambientales, inexistentes hace unos años de la organización estatal, al menos en el sentido integrador y holístico propio de la moderna noción de gestión ambiental. Esta tiene sus comienzos con la creación de regímenes normativos específicos en la postguerra y como respuesta a la degradación del entorno causados por años de industrialización. Previamente, a esta visión integradora y específicamente ambiental, las Políticas públicas estaban orientadas hacia la tutela de algunos recursos naturales en particular. La elaboración de este entramado jurídico - institucional no ha sido una tarea sencilla, en particular para los países subdesarrollados, signados por las serias limitaciones presupuestarias que restringen sus capacidades operativas y que deben afrontar otros ámbitos o sectores percibidos como prioritarios.

El segundo aspecto surge de la toma de conciencia en los ámbitos decisorios internos y se refiere a la incorporación de la gestión ambiental intra - institucional, en el seno del propio estado. Este aspecto es quizás el que más ha pasado desapercibido, al menos en la Argentina.

Probablemente, los esfuerzos institucionales se concentraron en elaborar marcos normativos para la protección ambiental aplicables al sector privado y a la sociedad y menospreciaron los compromisos ambientales del propio estado. Este segundo aspecto, es de suma importancia debido a que la incorporación de principios de gestión ambiental a la actividad estatal posee un alto valor simbólico frente al conjunto de los actores sociales: resulta contradictorio predicar un desarrollo sostenible sin mostrar actitudes de gestión ambiental en el seno de la actividad pública.

## 2.- La gestión ambiental intramuros.

Hasta aquí hemos abordado la cuestión institucional de la gestión ambiental desde el estado hacia la sociedad y los administrados. Existe, sin embargo, un importante espacio que hace a la mejor gestión ambiental desde el propio estado: la coordinación entre los diversos organismos sectoriales que, dada la naturaleza transversal de las cuestiones ambientales, abarca más de un ámbito dentro del organigrama vigente.

En general, se recalca la importancia de la coordinación transversal pero la lógica histórica de la gestión pública muestra una realidad de comportamientos estancos con escasos vasos comunicantes entre sí. Un ejemplo paradigmático de la gestión urbana moderna puede ser ilustrativo este ejemplo: el caso del transporte y la articulación de Políticas sectoriales con los objetivos tendientes a asegurar una mayor calidad de aire y reducción de emisiones gaseosas. En la Argentina ha sido muy difícil articular tareas coordinadas entre los organismos sectoriales con las reparticiones ambientales encargadas de custodiar por la calidad de aire o el control de las emisiones.

La eliminación o disminución de estos comportamientos estancos quizás sea el desafío más importante a realizar. Si la concepción del desarrollo sustentable se instala como paradigma cultural dominante en este siglo, el trabajo transversal será un requisito sine qua non para el funcionamiento de la gestión ambiental del estado.

Por otro lado, el estado deberá aplicar Políticas de gestión ambiental, no solo como forma de lograr eficiencias concretas sino también, como modo de educar.

Uno de los aspectos más importantes y de acuerdo a las normas ambientales vigentes en los países de la Unión Europea o en América del Norte, contienen garantías respecto a la participación pública en los procesos decisorios. La participación ciudadana viene así a integrar el esquema institucional mediante el cual el decisor público adopta determinaciones en ámbitos temáticos que a menudo se encuentran en el centro de controversias, sean estas de naturaleza científica o axiológica. Las cuestiones ambientales sobre las que giran muchas decisiones con incidencia sobre el entorno físico o social, suelen pertenecer a categorías intelectuales de difícil resolución, sin un sólido sustento en el consenso de la comunidad sobre la cual impactan. Ejemplos de estos proyectos fue el caso de la "aeroisla" o el "puente Colonia - Buenos Aires", en donde los juicios de valor y las percepciones públicas tienen una alta incidencia decisoria junto a las consideraciones estrictamente técnico económicas.

La participación ciudadana puede considerarse una herramienta dentro el procedimiento administrativo del estado, que permite obtener el consenso y la legitimidad

democrática a menudo requerida para hacer viables muchos proyectos. Esta herramienta permite lograr mayor eficiencia en el procedimiento de toma de decisiones públicas, asegura, al menos en teoría, una mejor calidad de las mismas y reduce los niveles de conflictividad de aquellos casos altamente politizados o controvertidos desde la perspectiva técnica o científica.

En síntesis, las Políticas públicas y la gestión ambiental que lleva el estado exigen en primer término, definir las bases sobre las cuales se sustentan. Las Políticas ambientales requieren un marco conceptual de elaboración determinado, en principio por tres vértices que las inserten en los ámbitos socio-cultural, científico-técnico y axiológico. La gestión ambiental depende de cómo se formulen las Políticas públicas de acuerdo al esquema señalado.

La formulación de Políticas ambientales eficaces requiere de un equilibrio armónico entre las tres vértices señaladas y apoyarse sobre los valores incorporados por la sociedad, tales como la tutela de la calidad de vida o la protección de la salud humana y sobre el conocimiento científico que integra la racionalidad de las Políticas propuestas. El

marco se completa con un cuarto elemento, el de las percepciones o sensibilidades públicas respecto de las cuestiones particulares.

Este elemento, conformado por la opinión pública y las percepciones o en algunos casos preconceptos instalados en la sociedad, reviste una importancia quizás mayor a la de los otros vértices, dada su gravitación al momento de tomar decisiones. La participación ciudadana es, quizás, una de las claves para integrar los demás vértices que enmarcan y sustentan las Políticas públicas.

## CONCLUSIONES

Del análisis efectuado, podemos concluir que:

- a) La competencia en materia de dictado de normas en materia de medio ambiente es concurrente entre la Nación y las provincias. La Nación debe dictar normas que contengan requisitos de protección, que configuran un mínimo que no puede ser reducido por las provincias. Estas, a su vez, también pueden dictar normas de protección que contengan requisitos de protección distintos a los nacionales, en la medida en que sus exigencias no sean inferiores a la de las normas nacionales y que se encaucen dentro de los límites generales del poder de policía.
- b) La competencia para la aplicación de las normas sobre medio ambiente corresponde a las provincias respecto de establecimientos que se encuentren dentro de su territorio.
- c) El Municipio es el actor más importante en materia ambiental, ya que además de las atribuciones que le son

proias debe colborar con los particulares en defensa del medio ambiente.

d) El derecho a la Información ambiental debe ser garantizado mediante el suministro de información "adecuada" si se desea mejorar el rol de la comunidad en materia ambiental.

e) Un mecanismo adecuado de participación comunitaria es el de las audiencias públicas en materia de EIA.



## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Administradores Gubernamentales. (1998) "Aportes para el estado y la administración gubernamental", Año 5 - Número 12. Buenos Aires.
- Bidart Campos, Germán. (1992) "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", EDIAR, Buenos Aires.
- Bonavita y Otros (2000). "El rol del estado y la participación ciudadana ante los problemas ecológicos", Capítulo I, Investigación Sin Referato, UNLM. Secretaría de Investigaciones. San Justo.
- Bustamante Alsina, Jorge. (1995), "Derecho ambiental", Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Bustos Francisco. (1992) "La organización administrativa del Medio Ambiente", Universidad de Granada, Cuadernos Civitas, Madrid.
- Caldwell, Lynton Keilh. (1993) "Ecología, ciencia, y política medioambiental" Serie McGRAW-Hill de Divulgación Científica. Buenos Aires.
- Fernández, Luis R. (2000) Revista "Función pública/ Notas y comentarios", Sección 8. Buenos Aires.

- Gambier, Beltrán. "El medio ambiente y su reciente recepción constitucional", El Derecho, tomo 163-735.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, "Política ambiental y desarrollo sustentable", Cuaderno de Economía N° 44, Octubre 1998
- Mosset Iturraspe, Hutchinson y Donna. (1999). "Daño ambiental", Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Rep. Argentina.
- Prieur, Michel, "Droit del'Environnement", Dalloz, 2 ed., 11.
- Secretaría de Políticas Ambientales de la Provincia de Buenos Aires, 1999 "Informe ambiental".
- Tommasi César O. (1993), "Elementos de política Ambiental en La Administración Local del Ambiente", Ed. H.C. de Diputados de la Pcia., La Plata.

# **MECANISMOS DE GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL PARTIDO DE LA MATANZA**

2do INFORME DE AVANCE

## **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

**DIRECTORA:** Lic. Liliana N. Bonavita

**INVESTIGADORES MIEMBROS :** Lic. Norma Isabel Pérez  
Dra. Cristina B. Hernández

Febrero 2002

2  
ÍNDICE

PÁG.

- INTRODUCCIÓN

1- PLANTEO DEL PROBLEMA

2- PLAN DE INVESTIGACIÓN

- DESARROLLO

PRIMERA PARTE:

POLÍTICAS AMBIENTALES APLICABLES A LOS  
PROBLEMAS SUBYACENTES

SEGUNDA PARTE:

EL RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO:

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA  
AMBIENTAL

TERCERA PARTE

GESTION AMBIENTAL PUBLICA Y PRIVADA:

1.- La gestión ambiental desde el estado

2.- La gestión ambiental intramuros.

- BIBLIOGRAFÍA

• INTRODUCCIÓN

1. PLANTEO DEL PROBLEMA

Las consecuencias de la degradación ambiental consistentes en la contaminación de los acuíferos debido a las descargas de los pozos ciegos; las consiguientes enfermedades por el consumo de agua contaminada; el inadecuado destino final de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos; las inundaciones; la radicación de un número importante de industrias sin previamente evaluar el impacto ambiental que provocarían, el crecimiento explosivo de las ciudades sin planificación urbana y los problemas que de ello se derivan, tales como los daños que provocan la necesidad de incrementar el transporte público y la pérdida de espacios verdes, son algunas de las principales preocupaciones ambientales.

De las conclusiones y hallazgos arribados en nuestra investigación precedente "El rol del estado y la participación ciudadana ante los problemas ecológicos" podemos afirmar que la contaminación y la no resolución de muchas problemáticas ambientales tienen que ver con diferentes grados de responsabilidad del estado, de las organizaciones no-gubernamentales, de las empresas y de los vecinos en general. Son éstos últimos los que muchas veces

asumen el cuidado del ambiente y, a su vez, se sienten responsables del deterioro de su hábitat.

Podemos afirmar que la reversión de los problemas ambientales es tarea de cada integrante del cuerpo social y de éste en su conjunto, organizadamente. Prueba del nivel de conciencia de ello es que la ciudadanía está exigiendo de sus representantes una gestión ambiental clara y definida que permita enfrentar en forma eficaz los problemas ambientales, y canales expeditos de participación en los diferentes ámbitos en los cuales la comunidad organizada pueda accionar.

La inacción de los estados en el tema ambiental dio como resultado la aparición de las organizaciones de la sociedad civil (ONG's) . En varios países estas se encargan de la protección ambiental representando el sentimiento y las necesidades de una parte importante de la población. La función de éstas debería ser -entonces- la de controlar al estado y no reemplazarlo en su quehacer. Los estados, en cambio, deberían asumir su papel de administradores y protectores del capital natural de la sociedad .

La falta de adopción por parte del estado de políticas preventivas está íntimamente relacionada con el escaso conocimiento de la problemática ambiental para llevar a cabo una gestión adecuada.

La gestión ambiental es el conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, basándose en una información coordinada, multidisciplinar y en la participación de los ciudadanos. Por esta razón es difícil para los espacios públicos y privados responsables de la gestión ambiental encontrar mecanismos que permitan compatibilizar todas las cuestiones y todas las conflictivas que el tema genera.

Por ello se está planteando un nuevo rol de la sociedad, de sus organizaciones intermedias y del estado; éste sería ayudar a definir localmente la aplicabilidad de un modelo de desarrollo sustentable donde lo ecológico y lo social constituyan dimensiones de una misma estrategia de planificación y las definiciones políticas garanticen el acceso a los recursos naturales a toda la población, y su preservación para las generaciones futuras.

Una mayor preocupación por el problema ecológico genera presiones sobre el estado para que intervenga y promueva la creación de distintas regulaciones que en muchos casos pueden ser exageradamente restrictivas con el fin de satisfacer las demandas de la ciudadanía.

A raíz de estas aproximaciones enunciadas precedentemente, la finalidad de nuestra investigación es

conocer cuáles son los mecanismos de gestión públicos y privados desarrollados, específicamente, en el Partido de La Matanza.

## 2 . PLAN DE INVESTIGACION

### Objetivo general

Identificar los mecanismos de gestión ambiental adoptados por los diferentes actores sociales en el Partido de La Matanza.

### Objetivos específicos

- 1) Detectar los problemas ambientales que motivaron y requirieron la intervención de los diferentes actores sociales privados y públicos.
- 2) Definir los distintos roles y responsabilidades de los organismos de competencia nacional, provincial y municipal en relación a la gestión ambiental.
- 3) Conocer los diferentes modos de participación social ante los problemas ambientales frente a los organismos gubernamentales.
- 4) Describir los modos de remediación de los conflictos ambientales.



## Hipótesis

- 1) Los individuos y grupos al experimentar el deterioro de su calidad de vida reclaman la intervención de los organismos públicos.
- 2) La superposición de competencias estatales en temas ambientales dificulta la gestión ambiental y la resolución de los conflictos.
- 3) La escasa información y educación ambiental de los responsables de la toma de decisión impide articular estrategias de gestión adecuadas.
- 4) La falta de una sistematización de los datos aplicables a un diagnóstico regional y la falta de divulgación de los mismos constituyen un obstáculo para la adecuada gestión ambiental.

## Variables

Gestión ambiental - control de gestión - educación ambiental - sistema de información - mecanismos de acción - problema ambiental - diagnóstico ambiental - calidad de vida - responsabilidad pública .

### Palabras claves

Gestión - mecanismos - control - conflicto- participación - factores sociales .

### Metodología

Se trata de una investigación científica social de tipo básica y aplicada que pretende comprender y describir los mecanismos de gestión de los organismos gubernamentales y la participación ciudadana ante la problemática ambiental. Para tal fin nuestra unidad de análisis estará constituida por actitudes y comportamientos que requirieron o provocaron la intervención gubernamental en el ámbito del partido de la matanza durante el periodo comprendido entre los años 1997-2001. Es una investigación microsociológica cuya fuente primaria son los datos extraídos a partir de la información suministrada por los funcionarios públicos y los líderes barriales y documentos referidos al tema, (políticas).

Finalmente es necesario indicar que este trabajo queda encuadrado dentro de las investigaciones descriptivas y explicativas que medirá variables y además pretende

determinar y analizar los demás fenómenos que inciden en la gestión ambiental.

### Etapas

#### Primera etapa

- 1.- Elaboración del marco teórico.
- 2.- Análisis de problemáticas ambientales que impulsaron o requirieron la intervención pública o privada.

Duración: 9 meses

#### Segunda etapa

- 1.- Relevamiento de planes de gestión ambiental desarrollados en el Partido de La Matanza.
- 2.- Procesamiento de la información, análisis y confrontación con el marco teórico.

Duración: 12 meses

#### Tercera etapa

- 1.- Redacción del informe final.

Duración: 3 meses

## PRIMERA PARTE

POLÍTICAS AMBIENTALES APLICABLES A LOS PROBLEMAS  
SUBYACENTES

## 1.- El problema ambiental: Propuestas de acción

Frente al problema ambiental encontramos dos sectores interesados en resolverlo, uno, aquellos estudiosos sobre el tema que toman al problema como algo objetivo que utilizan como propuestas, estudios de investigación y estadísticas al respecto que, llevado a los ámbitos de poder, esperan ser aceptados en algún momento político-económico posible de ser resuelto.

El otro sector mucho mas comprometido con el tema es el de aquellos individuos que padecen alguna problemática, que es vivida por estos individuos; los hechos que se desprenden de esas situaciones son referidos a su valoración y sus conclusiones son negativas, de reprobación y con gran malestar. Por ejemplo al estar en una situación de contaminación, las personas se enfrentan con una parte de un problema mayor, que es el cuidado general del ambiente.

Dichos sectores se encuentran, muchas veces, exigiendo cambios políticos y científico-técnico-jurídicos, desde distintos lugares pero queriendo alcanzar un mismo fin, la concientización de que los problemas ambientales nos afectan a todos.

El tema ecológico es un corte transversal a la vida en sociedad porque implica introducirse también, en cuestiones inminentemente jurídicas y económicas, por ello dicho problema debe ser planteado, estructurado de manera que sea gubernamental y socialmente abordable. Se requiere de principios de acción voluntarios para lograr ecoeficiencia en los compromisos asumidos.

Las razones de productividad prevalecen sobre la dignidad del individuo, evaluadas desde los comportamientos contaminantes, y los intereses económicos se anteponen al bien común del conjunto de la sociedad.

"Mientras usted se queda en su casa mirando el "el gran hermano", está mirando la vida de otros, y mientras tanto al "gran hermano" real ya lo tiene instalado frente a su casa. Esta ahí en el predio, observando hasta dónde resiste el pueblo. Y cuando golpee su puerta no será "el sodero de su vida" sino una multinacional que cambiará para siempre nuestra vida barrial. Entonces nosotros tendremos que pedirle permiso a ellos, para salir, para jugar, para

respirar." Este párrafo reza en el ejemplar N° 5, del año 2, del periódico semanal PUERTO VERDE, de la Comisión Vecinal de Tres de Febrero.

Por ello, la participación de la ciudadanía frente a las problemáticas que la afectan, logrará una mayor preocupación por el ambiente, generando presiones sobre el estado para que intervenga y promueva la creación de distintas regulaciones que en muchos casos pueden parecer exageradamente restrictivas al momento de satisfacer las demandas.

La discusión pública de los temas ambientales incrementa la conciencia social y permite una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones en esta materia. Si bien la participación no es fácil de alcanzar, cuando se logra, los resultados que se obtienen efectivos.

En forma creciente ha comenzado a utilizarse la información como instrumento de regulación ambiental, los consumidores, de esta manera, reclaman bienes mas acordes con el cuidado del medio ambiente. El carácter de los datos que se divulgan puede ser tanto negativos (divulgación de listas de empresas contaminantes), como positivos (divulgación de acciones voluntarias por parte de empresas para reducir la contaminación). Esto hace que las empresas

se vean expuestas a la presión de los consumidores y de los grupos ambientalistas con lo cual adoptan voluntariamente actitudes de cuidado con el ambiente.

Este sistema sufre de algunos inconvenientes como el de la credibilidad de la información divulgada, lo cual está íntimamente relacionado con la calidad institucional del organismo encargado de hacerlo. Además, el estado pierde el control sobre el nivel de contaminación el cual dependerá de la conciencia ambiental que tengan los consumidores.

Frente a los problemas ambientales contemporáneos, aparte de las propuestas ya enunciadas como toma de conciencia y participación para el logro de cambios ecoeficientes, se mantiene siempre vigente la propuesta de educación sobre el tema para acompañar los procesos de transformación social y aportar los instrumentos para reproducir y difundir nuevas formas de pensamiento promoviendo nuevos comportamientos. Los distintos organismos, que tienen en su competencia la responsabilidad de la educación y la capacitación, intentan a través de distintas acciones elaborar y ejecutar estrategias que contribuyen a la formación ambiental. Se tiene en cuenta que los medios de comunicación favorecen en gran medida la sensibilidad de la sociedad con respecto a los problemas

ambientales, pero esto no alcanza pues la simple información que se transmite no logra una buena gestión ambiental. Es necesario profundizar la comprensión acerca de esta realidad desde sus aspectos biológicos, económicos, y socioculturales; establecer los fundamentos para reforzar una conciencia y ética medioambiental; fortalecer la capacidad científica y técnica que permita afrontar las problemáticas de mejoramiento y preservación del entorno, y revisar críticamente los esquemas de pensamiento que subyacen a los actuales modelos de desarrollo.

Es imprescindible la estimulación de los comportamientos responsables aunando esfuerzos para construir una nueva cultura donde todos los ciudadanos se integren en su entorno en calidad de miembros de una comunidad natural, y social y no como dominadores del ambiente.

El cambio conceptual y actitudinal de las instituciones y de las comunidades que en las últimas décadas se viene proponiendo es muy profundo y solo será posible mediante procesos, que encarados por los diferentes actores sociales, evolucionen gradualmente hasta producir un salto cualitativo.

La educación ambiental sirve para concebir de una determinada manera al mundo, sobre ella recae la difusión y



el trabajo de reconocer los fenómenos de depredación del medio natural y los desequilibrios sociales que caracterizan la problemática ambiental contemporánea. Se espera, como resultado de la misma, encontrar las respuestas alternativas para acompañar los procesos de transformación social que habrán de realizarse si no se quiere poner en juego la supervivencia de la especie.

## 2.- Comprendiendo las políticas ambientales

En el área de política ambiental la influencia de la ciencia ha estimulado el crecimiento de la preocupación social en todos los planos políticos, tanto a nivel nacional como internacional. Pero los avances de la ciencia y la política no se corresponden todavía con el progresivo desgaste y degradación del ambiente que se está produciendo en casi todas partes bajo la creciente presión de los hombres, la demanda económica y las aplicaciones tecnológicas. Es necesaria una opción política para traducir los descubrimientos de las ciencias ambientales a políticas viables. La información científica, incluso en su limitado estado actual, está lejos de ser plenamente utilizada en la sociedad contemporánea. A menos que la voluntad política y la racionalidad ecológica puedan

provocar la transformación necesaria, no por tomarlo como un tema de moda, ni un hecho circunstancial, sino para lograr un futuro sostenible de gran calidad en lo referente al ambiente, y la mejor calidad de vida para los pueblos.

Las Secretarías de Políticas Ambientales tienen como objetivo alentar y desarrollar medidas tendientes a mitigar el impacto ambiental que es propio de todo proceso de crecimiento económico y poblacional. Para ello es necesario contar con la colaboración de los que saben y han profundizado los temas, siguiendo la afirmación de Mario Bunge "para que una política sea eficaz y justa es necesario que quienes la elaboren se hagan asesorar por expertos y ausculten las necesidades y aspiraciones de los interesados".

### 3.- Factores de una política ambiental efectiva

En términos generales una política ambiental debería caracterizarse por ser integradora, realista y gradual, teniendo siempre presente que los desafíos que enfrentan los países, en particular, aquellos en desarrollo, son: a) buen uso de los recursos, b) crecimiento, c) políticas sociales acordes, d) integración de niveles culturales y e) superar las peculiaridades institucionales y burocráticas.

subdesarrollados, también sobre políticas ambientales es prioritario, puesto que el ritmo de los problemas más urgentes lo marca la economía, muy a pesar de la valoración que gobernantes y la sociedad en general le otorgan al ambiente.

Los problemas ambientales son reconocidos por todos, como así también los instrumentos para superarlos, sin embargo, el conjunto de recursos necesarios se enfrenta a una serie de restricciones, según el grado de severidad al momento de distribuirlos. Es difícil de definir cuales son las restricciones que enfrentan las economías para diseñar una política ambiental; si bien la falta de voluntad política y social para conservar el ecosistema podría interpretarse como una restricción, muchas veces lo que tenemos en realidad es que el cuidado del ambiente no es objetivo de política. Creemos que, en general, a todos los países les interesa tener un ambiente mejor, en particular sería el caso de Argentina.

Constituye un caso atípico dentro de los países subdesarrollados. Posee una larga tradición de políticas tendientes al cuidado del ambiente, fue el tercer país en América en contar con un área reservada, como son los parques nacionales que datan de 1903.

Concretamente, en un grado variable, toda política ambiental requiere la presencia de una institución pública capaz de establecer reglas de conductas para los contaminadores, monitorear la performance con respecto a las mismas y garantizar su cumplimiento. Todo esto tiene dificultades para concretarse en los países subdesarrollados, pues como explicábamos, antes se priorizan aspectos de crecimiento económico. También los organismos de regulación ambiental e instituciones complementarias (judiciales, legislativas y colectoras de datos) son mucho mas débiles que en los países desarrollados. En este contexto con falta de recursos técnicos y financieros, encontramos una gran cantidad de pequeñas firmas difíciles de monitorear.

Debemos también mencionar -salvo casos aislados en algunos municipios- la escasa participación de la comunidad dentro de las políticas ambientales. Un hecho ligado a esta dificultad es la falta de coordinación entre el estado, la comunidad y la escasa información destinada a orientar al ciudadano.

Podríamos concluir con algunos aspectos que se pueden tener en cuenta para la ecoeficiencia en nuestro país en materia de políticas ambientales:

- Dictado de una "Ley marco" que produzca un ordenamiento normativo.
- Resolver problemas de coordinación interjurisdiccional.
- Mejorar la eficacia de los organismos de control de la contaminación.
- Fortalecer las instancias de información al consumidor y de participación ciudadana.
- Brindar mayor información sobre los resultados de los programas ambientales.

## SEGUNDA PARTE

## EL RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO:

## DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL

## 1.- El régimen municipal argentino.

En la Ley Suprema de la Nación se encuentran las bases constitucionales federales de los municipios. En la sanción originaria de 1853 se reconoció el régimen municipal en el art. 5 y además se efectuó una mención del Presidente de la Municipalidad de la Capital Federal, en la elección directa del Presidente y vicepresidente de la Nación, en el art. 81.

Las instituciones locales fueron establecidas por el art. 5 que, entre las condiciones fijadas a las provincias para el goce y ejercicio de sus autonomías, impuso la de "asegurar el régimen municipal". La frase no figuraba en el Proyecto de Alberdi y fue incorporado al texto constitucional por el convencional cordobés Juan del Campillo. Como en otros temas importantes, no hubo discusión alguna y se aprobó directamente. La inexistencia de debate originó -a lo largo del tiempo- distintas interpretaciones sobre el significado de la frase, tanto en la jurisprudencia, como en la legislación, que fueron

conformando un régimen local cuyo rasgo predominante es la diversidad.

Sin embargo, existieron dos antecedentes de singular importancia para desentrañar el sentido de aquella normativa. En efecto, el Director Provisorio de la Confederación Argentina Justo José de Urquiza dictó el 2 de septiembre de 1852 un decreto de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires, que según Tomás Diego Bernard efectuó un claro resumen del problema municipal, lo definió como un instituto natural, señaló el error de la supresión del Cabildo y lo organizó como un verdadero poder o gobierno, sobre la base de la elección popular. El otro antecedente fue la ley del 6 de mayo de 1853, Orgánica Municipal para la ciudad de Buenos Aires, sancionada por la misma Convención constituyente que nos diera la Constitución Nacional, actuando esta vez como congreso Nacional. La ley siguió los lineamientos del decreto antes citado y fue redactado precisamente por la misma Comisión Redactora de la Ley Suprema.

Con respecto a nuestra interpretación del art. 5 consideramos:

a) que los constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio, porque escribieron "asegurar" el régimen municipal en vez de "establecer" el mismo. Y

asegurar es proteger algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo, para que se desarrolle y viva de acuerdo a su naturaleza.

b) Que la Constitución impone un sistema democrático y electivo en el régimen municipal. En efecto, prestigiosa doctrina sostuvo la tesis de "la república representativa municipal", que significaba que por aplicación de los arts. 1° y 5° de la Constitución Nacional, los municipios deberían ser verdaderos gobiernos republicanos y representativos adecuados a sus finalidades urbanísticas.

c) Qué régimen municipal también implica la instauración de un poder público. Ello resulta de los precedentes analizados, del pensamiento alberdiano y de la legislación posterior. En consecuencia siempre se reconoció al municipio facultades impositivas y de poder de policía y el consiguiente imperium. Por eso el municipio es un tercer orden de gobierno en la federación argentina.

d) Que régimen municipal significa establecimiento de gobiernos locales. Además de las anteriores consideraciones, debemos agregar las que surgen del análisis de los términos utilizados por el constituyente. En tal sentido, además de "asegurar", la palabra "régimen" es una voz de origen latina que importa "lo perteneciente o relativo al municipio". Así las cosas, el legislador



constituyente sostuvo la politicidad de la institución local pues consagró auténticos gobiernos.

e) que en este artículo reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal. Esta cuestión es esencial entonces para definir la naturaleza jurídica de la institución municipal, con todas las consecuencias legales, políticas e institucionales que de ello se derivan.

Dicha autonomía puede ser de dos tipos: plena, cuando comprende los cuatro aspectos que integran la autonomía (institucional, político, administrativo y financiero), y semiplena o relativa (cuando alcanza a los aspectos político, administrativo y financiero).

El aspecto institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. El aspecto político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal. El aspecto administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencias de autoridad de otro orden de gobierno. El aspecto financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión e las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.

Todas estas consideraciones sientan en principio las bases para la independencia de los municipios de los gobiernos provinciales, aún cuando a lo largo de nuestra historia el debate ha sido diferente. En un informe posterior, se analizará los diferentes períodos de la historia institucional y la evolución de los municipios como titulares de atribuciones constitucionales en materia ambiental.

## TERCERA PARTE

## GESTION AMBIENTAL PUBLICA Y PRIVADA

## 1.- La gestión ambiental desde el estado.

A partir de la década del 70 comenzó a delinearse la institucionalización de la temática ambiental, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Recién en el año 1973, a nivel nacional, comenzaron a crearse los organismos especializados en gestión ambiental, a instancias de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente de la Naciones Unidas, realizada en Estocolmo en el año 1972.

Anteriormente, las cuestiones ambientales eran atendidas por diferentes organismos y con diversos enfoques. Por ejemplo, la gestión ambiental del ordenamiento urbano se atendía desde oficinas de planificación física; la gestión de la infraestructura básica desde oficinas de ingeniería sanitaria o higiene pública; la gestión de la conservación del patrimonio natural desde la Administración de Parques Nacionales y la gestión de los restantes recursos naturales desde una óptica productivista situada en los organismos específicos (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca,

Secretaría de Recursos Hídricos). La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SERNAH) creada en el año 1973 e incluida como Secretaría de estado en el ámbito del Ministerio de Economía, fue el primer organismo que representó el perfil institucional de la Administración Nacional desde el punto de vista de la temática ambiental.

En la década del noventa se realiza un profundo cambio en el rol del estado dentro del contexto socio-económico. A partir de la crisis del modelo estado céntrico, se replanteó un accionar tendiente a desempeñar las funciones esenciales de contralor, al tiempo que se incorporó la necesidad de abordar la responsabilidad por la gestión ambiental.

Desde la óptica estatal existen dos aspectos diferenciados de la gestión ambiental. Ambos enfrentan desafíos considerables para poder lograr éxitos firmes en la aplicación de las políticas de gestión ambiental pública.

El primer aspecto, se refiere a la gestión ambiental desde el estado hacia la sociedad, hacia el universo de actores sociales regulados a partir de las facultades o potestades de policía inherentes a la función estatal. El desafío fundamental surge de la necesidad de

crear y administrar los regímenes regulatorios ambientales, inexistentes hace unos años de la organización estatal, al menos en el sentido integrador y holístico propio de la moderna noción de gestión ambiental. Esta tiene sus comienzos con la creación de regímenes normativos específicos en la postguerra y como respuesta a la degradación del entorno causados por años de industrialización. Previamente, a esta visión integradora y específicamente ambiental, las políticas públicas estaban orientadas hacia la tutela de algunos recursos naturales en particular. La elaboración de este entramado jurídico - institucional no ha sido una tarea sencilla, en particular para los países subdesarrollados, signados por las serias limitaciones presupuestarias que restringen sus capacidades operativas y que deben afrontar otros ámbitos o sectores percibidos como prioritarios.

El segundo aspecto surge de la toma de conciencia en los ámbitos decisorios internos y se refiere a la incorporación de la gestión ambiental intra - institucional, en el seno del propio estado. Este aspecto es quizás el que más ha pasado desapercibido, al menos en la Argentina. Probablemente, los esfuerzos institucionales se concentraron en elaborar marcos normativos para la protección ambiental aplicables al sector privado y a la

sociedad y menospreciaron los compromisos ambientales del propio estado. Este segundo aspecto, es de suma importancia debido a que la incorporación de principios de gestión ambiental a la actividad estatal posee un alto valor simbólico frente al conjunto de los actores sociales: resulta contradictorio predicar un desarrollo sostenible sin mostrar actitudes de gestión ambiental en el seno de la actividad pública.

## 2.- La gestión ambiental intramuros.

Hasta aquí hemos abordado la cuestión institucional de la gestión ambiental desde el estado hacia la sociedad y los administrados. Existe, sin embargo, un importante espacio que hace a la mejor gestión ambiental desde el propio estado: la coordinación entre los diversos organismos sectoriales que, dada la naturaleza transversal de las cuestiones ambientales, abarca más de un ámbito dentro del organigrama vigente.

En general, se recalca la importancia de la coordinación transversal pero la lógica histórica de la gestión pública muestra una realidad de comportamientos estancos con escasos vasos comunicantes entre sí. Un ejemplo paradigmático de la gestión urbana moderna puede

ser ilustrativo este ejemplo: el caso del transporte y la articulación de políticas sectoriales con los objetivos tendientes a asegurar una mayor calidad de aire y reducción de emisiones gaseosas. En la Argentina ha sido muy difícil articular tareas coordinadas entre los organismos sectoriales con las reparticiones ambientales encargadas de custodiar por la calidad de aire o el control de las emisiones.

La eliminación o disminución de estos comportamientos estancos quizás sea el desafío más importante a realizar. Si la concepción del desarrollo sustentable se instala como paradigma cultural dominante en este siglo, el trabajo transversal será un requisito sine qua non para el funcionamiento de la gestión ambiental del estado.

Por otro lado, el estado deberá aplicar políticas de gestión ambiental, no solo como forma de lograr eficiencias concretas sino también, como modo de educar.

Uno de los aspectos más importantes y de acuerdo a las normas ambientales vigentes en los países de la Unión Europea o en América del Norte, contienen garantías respecto a la participación pública en los procesos decisorios. La participación ciudadana viene así a integrar

el esquema institucional mediante el cual el decisor público adopta determinaciones en ámbitos temáticos que a menudo se encuentran en el centro de controversias, sean estas de naturaleza científica o axiológica. Las cuestiones ambientales sobre las que giran muchas decisiones con incidencia sobre el entorno físico o social, suelen pertenecer a categorías intelectuales de difícil resolución, sin un sólido sustento en el consenso de la comunidad sobre la cual impactan. Ejemplos de estos proyectos fue el caso de la "aeroísla" o el "puente Colonia - Buenos Aires", en donde los juicios de valor y las percepciones públicas tienen una alta incidencia decisoria junto a las consideraciones estrictamente técnico económicas.

La participación ciudadana puede considerarse una herramienta dentro el procedimiento administrativo del estado, que permite obtener el consenso y la legitimidad democrática a menudo requerida para hacer viables muchos proyectos. Esta herramienta permite lograr mayor eficiencia en el procedimiento de toma de decisiones públicas, asegura, al menos en teoría, una mejor calidad de las mismas y reduce los niveles de conflictividad de aquellos



casos altamente politizados o controvertidos desde la perspectiva técnica o científica.

En síntesis, las políticas públicas y la gestión ambiental que lleva el estado exigen en primer término, definir las bases sobre las cuales se sustentan. Las políticas ambientales requieren un marco conceptual de elaboración determinado, en principio por tres vértices que las inserten en los ámbitos socio-cultural, científico-técnico y axiológico. La gestión ambiental depende de cómo se formulen las políticas públicas de acuerdo al esquema señalado.

La formulación de políticas ambientales eficaces requiere de un equilibrio armónico entre las tres vértices señaladas y apoyarse sobre los valores incorporados por la sociedad, tales como la tutela de la calidad de vida o la protección de la salud humana y sobre el conocimiento científico que integra la racionalidad de las políticas propuestas. El marco se completa con un cuarto elemento, el de las percepciones o sensibilidades públicas respecto de las cuestiones particulares.

Este elemento, conformado por la opinión pública y las percepciones o en algunos casos preconceptos instalados en la sociedad, reviste una importancia quizás mayor a la de los otros vértices, dada su gravitación al

momento de tomar decisiones. La participación ciudadana es, quizás, una de las claves para integrar los demás vértices que enmarcan y sustentan las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Administradores Gubernamentales. (1998) "Aportes para el estado y la administración gubernamental", Año 5 - Número 12. Buenos Aires.
- Bonavita y Otros (2000). "El rol del estado y la participación ciudadana ante los problemas ecológicos", Capítulo I, Investigación Sin Referato, UNLM. Secretaría de Investigaciones. San Justo.
- Caldwell, Lynton Keilh (1993) "Ecología, ciencia, y política medioambiental" Serie McGRAW-Hill de Divulgación Científica. Buenos Aires.
- Fernández, Luis R. (2000) Revista "Función pública/ Notas y comentarios", Sección 8. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, "Política ambiental y desarrollo sustentable", Cuaderno de Economía N<sup>º</sup> 44, Octubre 1998
- Secretaría de Políticas Ambientales de la Provincia de Buenos Aires, 1999 "Informe ambiental".